Supplementary Information Relating to Tax Reform Measures

December 16, 1987

Tabled in the
House of Commons
by the Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

TABLE OF CONTENTS

I INTRODUCTION 1

II MEASURES AFFECTING INDIVIDUALS 5
1. Introduction 5
2. Personal Tax Rate Reductions 7
3. Conversion to Tax Credits of Personal Exemptions and Some Deductions 8
Basic, Married, Equivalent-to-Married, Age 8
Disability, Infirm Dependants, Pension Income, and Medical Expenses 9
Charitable Donations 10
Canada and Quebec Pension Plan Contributions and UI Premiums 11
4. Treatment of Dependent Minor Children 12
Child Credit and Refundable Child Tax Credit 12
Tax Treatment of Family Allowances 13
$500 Income Threshold 14
Impact on Families with Children Aged 18 and Under 15
Dependants Over Age 18 22
5. Refundable Sales Tax Credit 23
6. Capital Gains of Individuals 24
7. Dividend Gross-up and Tax Credit 27
8. Investment Income Deduction 28
9. Private Pension and RRSP Contribution Limits 29
10. Business Expenses 30
Automobile Expenses 30
Business Meals and Entertainment Expenses 35
Home Office Expenses 37
11. Employment Expenses 38
12. Capital Cost Allowance for Certified Canadian Productions (Films) 39
13. Multiple-Unit Residential Buildings (MURBs) 41
14. Proposals for Treatment of Farming Losses 42
15. Minimum Tax 48
16. Forward Averaging and Block Averaging 49
17. Accelerated Source Deductions 50

III MEASURES AFFECTING CORPORATIONS 51
1. Introduction 51
2. Corporate Tax Rate Reductions 55
3. Investment Income of Private Corporations 57
4. Capital Gains of Corporations 59
5. Elective Year-End for Private Corporations 60
6. Capital Cost Allowances 61
CCA for Manufacturing and Processing Machinery and Equipment 61
Other Changes to the CCA System 64
Put-in-Use Rule 66
7. Investment Tax Credits and Research and Development 69
Research and Development Expenditures 70
8. Flow-Through Shares and Earned Depletion 72
9. Issue Expenses 77
10. Preferred Shares 78
11. Real Estate Interest and Other Soft Costs 79
12. Unpaid Claim Reserve 83
13. Taxation of Financial Institutions 84
Overview 84
Treatment of Doubtful Debts 87
Reserve Transition 89
The Allocation of Loan Losses on Foreign Indebtedness 90
Additional Changes to the Taxation of Financial Institutions 90
Life Insurance Company Taxation 92
Definition of Canadian Investment Income 92
Investment Income Tax 94

IV COMPLIANCE AND ADMINISTRATION 99
1. General Anti-Avoidance Rule 99
2. Specific Rules 104
3. Penalties and Offences 106
4. Information Reporting 108

V SALES TAX INTERIM MEASURES 111
1. Introduction 111
2. Marketing Companies and Tax Shifts to the Wholesale Level 112
3. Fair Market Value 113
4. Tax on Telecommunication Services 114
5. Tax on Cable and Pay Television Services 115
6. Deletion of Paint and Wallpaper from List of Construction Materials 115
7. Federal Sales Tax Credit 115
8. Accelerated Payment of Sales and Excise Taxes 116

9. Sales Tax Rate for Alcoholic Beverages and Tobacco Products 117

VI FISCAL IMPACT 119
1. Direct Impact by Measure 119
2. Impact on Deficit 122
3. Overall Impact on Federal Fiscal Balance 125
4. Rebalancing Federal Tax Revenue Shares 129
5. Fiscal Impact on Provinces 131

Annex: Draft Legislation on General Anti-Avoidance Rule 133

CHAPTER I

INTRODUCTION

On June 18, 1987, the Government of Canada tabled in the House of Commons a White Paper outlining detailed proposals for comprehensive reform of Canada's tax system.

The proposals responded to an increasingly urgent and widely recognized need for reform. Over the past two decades, the accumulation of special measures in all parts of the tax system -- personal and corporate income taxes and sales taxes -- had reached the stage where they undermined tax fairness, damaged opportunities for economic growth and job creation, and seriously reduced the system's stability and its reliability in raising revenues.

The White Paper proposals are designed to improve Canada's tax system so that Canadians will benefit from a fairer, more understandable system that encourages initiative, strengthens growth and job creation, and provides a more reliable and balanced source of revenues to finance essential public services.

To achieve these improvements the government, in the White Paper, proposed lower tax rates, a broadening of the tax base through the restriction of special tax preferences, a reduction in personal income tax brackets from 10 to three, and the conversion of all personal exemptions and some deductions to tax credits.

The first stage of tax reform -- to be implemented in 1988 -- will include changes to the personal and corporate income tax systems and interim changes to the existing federal sales tax. In stage two, the federal sales tax will be replaced by a broad-based multi-stage sales tax, accompanied by a substantial enrichment of the refundable sales tax credit, further income tax reductions for middle-income taxpayers, and removal of the personal and corporate income surtaxes. Stage two is currently being discussed and these ongoing consultations will be instrumental in giving final shape to the proposed new sales tax.

From the outset, consultation has played a major role in tax reform. In developing the White Paper proposals, the government benefited considerably from the insights and recommendations provided by Parliament, representative associations, business, labour and individual Canadians.

When the government tabled the White Paper, interested groups and organizations were again invited to examine the proposals and present their views. The proposals for reforming the personal and corporate income tax system have been the subject of extensive public examination by the House of Commons Committee on Finance and

Economic Affairs and the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. Since June 18 the Minister of Finance, the Minister of State (Finance) and officials of the Finance Department have also met with individuals and representatives of many organizations across the country.

Members of these committees and all Canadians who made submissions to them have made a valuable contribution to the consultative process and to the refinement of the reform proposals.

In their respective reports, both the Commons and Senate committees supported the main thrust of the proposed income tax reforms. While voicing this broad support, both made a number of detailed recommendations for change to specific proposals in the White Paper. These recommendations have been carefully reviewed. Each has been weighed against the stated objectives of tax reform, the need to preserve the overall balance of the reform package, and the need to ensure that the net fiscal effect of tax reform will be neutral.

In response to the views of Canadians, as expressed through the recommendations of the two parliamentary committees and through direct representations, improvements and technical changes to some of the White Paper proposals will be made. These modifications, outlined below, will increase the degree to which tax reform achieves the basic objectives set forth in the White Paper. The fairness of the tax system will be increased as lower- and middle-income families with children receive more benefits. Modifications to some of the corporate income tax proposals will further increase the extent to which the tax system enhances the competitive position of Canadian industry and encourages economic growth and job creation. Consistency of the tax system with other government programs will be maintained.

The White Paper proposals in conjunction with the package of improvements put forward below is fiscally neutral, and tax reform will result in a reliable and balanced system of revenues to finance essential public services. In contrast, many specific proposals put forward in response to the White Paper, while desirable from the point of view of the proponent, would have been quite costly. The aggregate cost of all proposals, in terms of forgone revenue, would have been extremely high. When the proposals identified alternative sources of revenues to offset these revenue losses, these sources often fell short of the amounts required. In other cases, alternative sources of revenues were simply not identified. Adoption of many of the proposals put forward would have meant that the fiscal neutrality of stage one of tax reform would have been compromised or the balance among revenue sources distorted. Some suggestions ran counter to other policy goals of tax reform. With the modifications below, stage one of tax reform will be fiscally neutral: the revenue

reductions on the personal income tax are balanced by revenue increases on the corporate and sales tax so that the deficit over the next four years will not be adversely affected.

CHAPTER II

MEASURES AFFECTING INDIVIDUALS

1. Introduction

The White Paper set out the following objectives for reform of the personal income tax system:

- the tax system should be fair, progressive, impose little or no burden on those least able to pay, and reduce variations in the tax positions of individuals in similar circumstances;
- the tax system should have a broader base and lower rates, minimizing preferences that permit some high-income individuals to pay little or no tax;
- the tax system should support economic growth and regional development and contribute to Canada's ability to compete in world markets;
- the tax system should be more understandable and less complex;
- the tax system should provide a stable and predictable revenue base.

The proposals set out in the White Paper for personal income tax reform met these objectives. Personal income tax was reduced for eight out of ten taxpayers and nine out of ten elderly taxpayers. All personal tax exemptions and some deductions were converted to credits and many tax preferences were eliminated or restricted. These changes, in conjunction with the revised rate structure, would result in most individuals seeing their tax burden reduced. About 850,000 Canadians, of whom 250,000 are elderly, will no longer have to pay federal income tax.

The consultations indicated widespread support for the general thrust of tax reform and a consensus that the fundamental structure proposed in the White Paper was sound. Therefore, the basic features of the reformed personal income tax system set out in the White Paper remain as stated. The proposed three-rate structure and the conversion of personal exemptions and deductions to tax credits will not be changed. In addition, the proposals on the taxation of capital gains, the dividend gross-up and tax credit, the treatment of private pension and RRSP contributions, and the investment income deduction will be implemented. The proposed treatment of business meals and entertainment expenses and home office expenses is confirmed.

The consultations revealed three areas where modifications would improve the degree to which tax reform would meet its objectives. First, concerns were expressed that, under tax reform, the tax reductions for families with children were not sufficient. Second, the treatment of automobile expenses under tax reform was judged to be too severe for those who must rely on automobiles to earn their livelihood and who therefore have a high business use of their automobile each year. Third, while there was support for the fundamental objectives of the White Paper relating to the tax treatment of farm losses, the proposals with respect to modified accrual accounting were judged to add undue complexity to reporting by farmers. Changes to address these concerns and to make adjustments in some of the other personal income tax measures proposed in June are set out below.

The proposals set out below respond to specific concerns and will improve upon the measures put forth in the White Paper. Any alterations had to be considered within the constraints imposed by the government's determination that stage one of tax reform be fiscally neutral. Therefore, the cost of any modification had to be financed by changes elsewhere in the system. The improvements to the treatment of families with children and automobiles decrease the yield of the personal income tax system and will be financed through increased corporate income taxes on financial institutions and increased sales tax on alcoholic beverages and tobacco products.

2. Personal Tax Rate Reductions

The White Paper proposed a personal income tax structure with three tax brackets instead of the present 10 brackets, and with major reductions in tax rates. The proposed rate structure for 1988 is:

Taxable income[1]	Federal marginal tax rate (per cent)
up to $27,500	17
$27,501 - $55,000	26
$55,001 and over	29

(1) Taxable income under the current system does not compare directly to taxable income under the reformed system as personal exemptions and certain deductions, which previously reduced taxable income, are converted into tax credits which reduce tax.

This compares with the current 10 tax brackets with federal rates for 1987 rising as high as 34 per cent on taxable incomes of $63,347 or more.

The choice of the appropriate rate structure is not a decision that can be taken in isolation from decisions on other elements of the overall system. The progressivity of the system also depends on such design decisions as whether to have exemptions or credits and the degree to which the tax base is broadened by eliminating special preferences. In addition, of course, the rate structure has significant implications for government revenues.

The Senate committee expressed some concern about the middle (26-per-cent federal) tax rate but made no formal recommendation in this regard. The Commons committee determined that the balance struck by the White Paper proposals was appropriate and it endorsed the new rate structure.

No change in the rate structure set out in the White Paper is proposed.

3. Conversion to Tax Credits of Personal Exemptions and Some Deductions

Basic, Married, Equivalent-to-Married, Age

The White Paper proposed the conversion of these personal exemptions to federal tax credits on the following basis:

Exemptions	Exemption level in 1988	Value of exemption at 17% (dollars)	Federal tax value of proposed credit
Basic	4,270	725	1,020
Married	3,740	635	850
Equivalent-to-married(1)	3,740	635	850
Age	2,670	455	550

(1) Eligible dependants will be either dependants aged 18 and under related to the taxpayer, or the taxpayer's parents or grandparents, or any other person who is related to the taxpayer and who is infirm.

Personal tax credits provide the same reduction of tax payable for all taxpayers, regardless of their income level. The amounts of the personal tax credits are set at levels that more than compensate for the current value of personal exemptions for the two-thirds of taxpayers who are in the 17-per-cent tax bracket. Furthermore, the value of the credits has been set to offset the elimination of certain other deductions used by many Canadians such as the $500 employment expense and the $1,000 investment income deductions. The conversion of exemptions to credits has received broad public support.

It should be noted that in the nine provinces which impose their provincial income tax as a percentage of the federal tax, the total value of the credits against combined federal and provincial tax will be approximately 1 1/2 times the value of the federal credit.

No changes in the amount of these credits as set out in the White Paper are proposed.

Disability, Infirm Dependants, Pension Income, and Medical Expenses

The White Paper proposed that the disability deduction, which would be worth $495 in 1988 at a 17-per-cent tax rate, be converted to a credit of $550. Currently, the unused portion of an individual's disability deduction may be transferred to the individual's spouse, parent or grandparent or, in certain circumstances, to a supporting relative with whom the individual lives. In recognition of the fact that many taxpayers support their disabled parents or grandparents, the White Paper proposed to extend the transferability of the disability credit to children supporting in their home their disabled parents or grandparents.

The pension income deduction is replaced by a pension credit equal to 17 per cent of eligible pension income to a maximum credit of $170 and thus is equivalent to the deduction for all those in the lowest tax bracket. An individual will be allowed to transfer to his or her spouse the unused portion of this credit. The exemption for infirm dependants over age 18 is converted at the 17-per-cent rate to a federal tax credit of $250.

The White Paper also proposed that the medical expense deduction be converted to a credit of 17 per cent of the amount by which eligible expenses exceed a threshold of 3 per cent of net income. It has been noted that the combined effect of converting this deduction to a credit at 17 per cent and retaining the threshold at 3 per cent of net income makes the White Paper proposal particularly stringent for those taxfilers in the high-income brackets who have very large medical expenses. The 3-per-cent threshold means that their medical expenses must be high to qualify. For this reason, it has been decided that the new medical expense credit will apply to qualifying expenses which exceed a threshold of $1,500 or 3 per cent of net income, whichever is less.

As with the conversion of exemptions to credits, the conversion of these deductions has been welcomed. No change, apart from that to the threshold for the purposes of the medical expenses credit, is planned to these White Paper proposals.

Charitable Donations

The White Paper proposed the conversion of the deduction for charitable donations and certain other gifts into a two-tier tax credit: 17 per cent (approximately 26 per cent federal and provincial) on the first $250 of aggregate donations and 29 per cent (approximately 44 per cent federal and provincial) for total donations by an individual above that amount. The maximum charitable contributions in a year eligible for tax assistance will continue to be limited to 20 per cent of a taxpayer's net income (but with no limit in the case of gifts to the Crown or gifts of cultural property). Gifts not claimed in a year may be carried forward for up to five years. The new credit will also apply to gifts carried over from 1987 and prior years.

The conversion from an exemption to a credit responds favourably to the submissions received from voluntary groups. The credit system is structured to provide equal reward for effort in giving by donors in all income brackets in contrast to the present deduction system which provides greater reward for those in the higher income brackets. This proposal was supported by both Parliamentary committees.

In comparing the credit to the deduction, there are three cases to analyze. First, donors in the 17-per-cent bracket will always be at least as well off with the credit as with a deduction and will have a greater incentive to give more than $250. Second, donors in the 26-per-cent tax bracket will have a reduction in federal tax assistance of $22.50 on the first $250 of donations but will have an increased incentive to give in excess of that amount. Third, donors in the 29-per-cent bracket will have a reduction in federal tax assistance of $30 on the first $250 of donations, no matter how much more than $250 they give. In view of the fact that their average giving is $1,490, however, it is doubtful that this reduction will affect their decision to give.

Taxpayers as a whole experience a substantial increase in disposable income as a result of tax reform, and since the decisions to give and how much to give depend very much on income, it is reasonable to expect that some tax savings will be used to increase donations.

As a result of the credit, federal and provincial government revenues will be reduced by an additional $80 million a year and total tax support for charitable giving will be increased to $900 million in 1988. The government will proceed with this initiative as proposed in the White Paper for 1988 and subsequent taxation years.

Canada and Quebec Pension Plan Contributions and UI Premiums

The White Paper proposed that unemployment insurance (UI) premiums of individuals and the employee portion of Canada and Quebec Pension Plan (CPP/QPP) contributions be converted to a credit at the 17-per-cent rate. The employer portion of CPP/QPP contributions paid by the self-employed was left as a deduction.

The conversion of these deductions to credits provides for the same after-tax cost per dollar of contributions or premiums, regardless of the employee's taxable income. For this reason, the proposal has received widespread support. However, the Commons committee judged that the proposal to leave as a deduction the employer portion of the CPP/QPP contribution paid by the self-employed would add greatly to the complexity of the individual tax return for only a small improvement in equity. As a consequence, the committee proposed that the conversion to a credit of 17 per cent apply to both the employer and employee portions of CPP/QPP contributions paid by the self-employed. The government accepts this recommendation.

Amounts paid by an individual as UI premiums and CPP/QPP contributions on his or her own behalf will be creditable at the 17-per-cent rate for 1988 and subsequent taxation years.

4. Treatment of Dependent Minor Children

Child Credit and Refundable Child Tax Credit

The White Paper proposed to convert the child tax exemption to a federal credit of $65 for dependent children under 18 and to make the credit available in respect of children who turn 18 during the taxation year. This amount of $65 is equivalent to 17 per cent of the estimated family allowance payable in 1988. The value of the combined federal and provincial credits would be approximately $100 per child. This credit was calculated to equal the tax savings that a taxpayer in the 17-per-cent rate bracket would have received from an exemption of $388 per child -- the estimated value of family allowances in 1988. Under current law, the child deduction was scheduled to be reduced each year until it equalled the level of family allowances in 1989.

The conversion from an exemption to a credit for dependant children has generally been well received. However, concern has been expressed over the level of the tax credit provided for children. Both the Commons and Senate committees recommended greater recognition of dependent children in the tax system, although the methods they proposed for achieving this were different.

The Commons committee proposed that the dependent child credit for the third and subsequent children be doubled to $130 per child. The committee also suggested that, in order to make the conversion from exemptions to credits even more progressive and to assist those large families which pay little or no income taxes, the refundable child tax credit should be increased for third and subsequent children -- in effect providing a refund of the dependent child credit for those children. The Senate committee suggested that the proposed $65 dependent child credit be dropped and family allowances be made non-taxable.

The government concurs that improved tax recognition of minor children is desirable and thus will implement three improvements to the White Paper proposals.

First, the refundable child tax credit will be increased by $35 to $559 per child for 1988. Increasing benefits for children in this way directs the benefits to low- and middle-income families, consistent with the government's objective of providing increased assistance to those who need it most. It also ensures that families with incomes below the tax threshold benefit from tax reform. The refundable child tax credit will be further enhanced for children six and under as a result of the child care initiative announced on December 3, 1987 by the Minister of National Health and Welfare.

Second, to improve the tax treatment of larger families, the dependent child credit will be increased to $130 per child for the third and subsequent children aged 18 and under.

Third, family allowances will be required to be reported for taxation purposes by the higher-income spouse, as proposed by the Commons committee. There will be no change to the provisions which determine who receives the family allowance payment.

Tax Treatment of Family Allowances

The White Paper proposed no change to the current rules which require family allowances to be reported in the tax return of the spouse claiming the child tax exemption (or, in future, the dependent child credit).

Under current law, the child tax exemption would be equal to family allowance by 1989 and thus, in effect, would be non-taxable. However, as a result of the conversion from an exemption to a child credit of $65 (a 17-per-cent tax on family allowance equals $65), taxfilers in the 26- or 29-per-cent brackets will face a federal tax rate on family allowance receipts of 9 per cent (26 minus 17) or 12 per cent (29 minus 17). Furthermore, the simple rule of thumb -- that it was always beneficial for the higher-income spouse to report the family allowance and claim the exemption so long as the exemption exceeded the allowance -- would no longer apply in all cases.

To avoid complexity and to increase fairness, the Commons committee has recommended that the family allowance reporting rule be changed so that in all cases the higher-income spouse would be required to report family allowances and to claim the dependent child credit.

In light of the above proposal to increase the refundable child tax credit by $35 per child and to increase the dependent child credit to $130 for the third and subsequent children, the proposal to make family allowances taxable in the hands of higher-income spouse would make the tax system fairer. Hence, the government accepts this proposal by the committee, and proposes that family allowances and the dependent child credit must be reported by the spouse with the higher income.

$500 Income Threshold

In the case of the married and equivalent-to-married credits and the credits for dependants, the White Paper proposed that the spouse or dependant be able to earn up to $500 in net income before the full value of the credit available to the supporting taxpayer would begin to be reduced. The credit would be reduced at a rate of 17 per cent of net income in excess of the $500 threshold.

In reviewing this issue, both the Commons and Senate committees noted that for dependent children, the proposed $500 income threshold represented a significant reduction from the existing threshold. Consequently, both committees proposed substantial increases, the Commons committee to $1,000 and the Senate committee to $2,500. The Commons committee also recommended that the threshold for the married credit be set at $1,000.

The government proposes that the income threshold for the purposes of the credits in respect of the dependent child and infirm credits be established at $2,500. The threshold for the purposes of the married and equivalent-to-married credits will, as originally proposed, be $500, approximately the same as the current threshold.

Impact on Families with Children Aged 18 and Under

The impact of the above improvements, together with other White Paper proposals, is to reduce significantly taxes paid by families with children. This is illustrated in Tables 2.1, 2.3 and 2.5. Tables 2.2, 2.4 and 2.6 present the total federal and provincial tax that would be payable in 1988 by families of different sizes and at different income levels. As the tables make clear, the overall impact of tax reform is to reduce income taxes for all families and to ensure that families with children continue to pay less tax than families with the same total income and income composition but with no children.

Table 2.1

Impact of Personal Income Tax Changes (both Federal and Provincial) on Married One-Earner Couples with Children Aged 18 and Under, 1988

Income level	No children	One child	Two children	Three children	Four children	Five children
			(dollars)			
10,000	-105	-105	-105	-105	-140	-175
15,000	-425	-450	-485	-620	-755	-890
20,000	-540	-565	-585	-710	-835	-960
25,000	-725	-695	-710	-830	-945	-1,065
30,000	-680	-590	-590	-690	-790	-905
40,000	-405	-350	-285	-375	-460	-550
50,000	-475	-395	-315	-355	-415	-470
60,000	-870	-790	-710	-730	-810	-865
75,000	-1,190	-1,085	-980	-975	-990	-1,100

Notes: Tax changes include those arising from the conversion of exemptions and deductions into credits, from the modifications to the tax rate structure, and from the increase in the refundable child tax credit.

Taxpayers are assumed to be under age 65, married, to receive earned income, and to claim standard exemptions, deductions and credits. The provincial tax is calculated at an average provincial tax rate of 55 per cent of federal basic tax. As rates of provincial tax vary from province to province, taxpayers in some provinces will experience tax savings that differ from those given above. No provision is made in the calculations for provincial surtaxes and credits, or non-standard exemptions, deductions or credits.

Table 2.2

Federal and Provincial Income Tax Paid by Married One-Earner Couples with Children Aged 18 and Under, 1988

Income level	No children	One child	Two children	Three children	Four children	Five children
			(dollars)			
10,000	0	-560	-1,120	-1,675	-2,235	-2,795
15,000	915	255	-400	-1,160	-1,920	-2,680
20,000	2,200	1,540	885	125	-635	-1,395
25,000	3,485	2,875	2,215	1,460	700	-60
30,000	5,140	4,775	4,115	3,355	2,595	1,830
40,000	9,250	9,145	8,725	7,960	7,195	6,430
50,000	13,355	13,255	13,150	12,565	11,805	11,040
60,000	17,700	17,600	17,495	17,290	16,650	15,885
75,000	24,575	24,470	24,370	24,165	23,960	23,505

Note: See notes to Table 2.1.

Table 2.3

Impact of Personal Income Tax Changes (both Federal and Provincial) on Married Two-Earner Couples with Children Aged 18 or Under, 1988

Income level	No children	One child	Two children	Three children	Four children	Five children
			(dollars)			
10,000	-15	-35	-70	-105	-140	-175
15,000	-175	-160	-280	-415	-540	-480
20,000	-175	-215	-245	-375	-505	-640
25,000	-250	-270	-305	-430	-555	-680
30,000	-360	-250	-285	-410	-535	-655
40,000	-720	-640	-520	-640	-760	-880
50,000	-1,035	-915	-735	-835	-935	-1,035
60,000	-1,120	-975	-830	-830	-915	-1,005
75,000	-1,285	-1,300	-1,100	-1,120	-1,145	-1,190

Notes: See note to Table 2.1.

Taxpayers are assumed to receive earned income (60% earned by one spouse, 40% earned by the other) and to claim some child care expenses up to $4,000. The amount of child care expenses assumed are $500 per child for families with incomes of $10,000 and $15,000; $1,000 and $1,500 per child for families with incomes of $20,000 and $25,000 respectively; and $2,000 per child for those with incomes of $30,000 and above. Families with more than two children are assumed to claim the same amount of child care expenses as families with two children.

Table 2.4

Federal and Provincial Income Tax Paid by Married Two-Earner Couples with Children Aged 18 or Under, 1988

Income level	No children	One child	Two children	Three children	Four children	Five children
			(dollars)			
10,000	0	-560	-1,120	-1,675	-2,235	-2,795
15,000	715	60	-735	-1,495	-2,235	-2,795
20,000	1,945	1,020	170	-590	-1,350	-2,110
25,000	3,230	2,170	1,110	350	-410	-1,170
30,000	4,515	3,520	2,225	1,465	705	-55
40,000	7,080	6,445	5,295	4,535	3,775	3,015
50,000	10,025	9,385	8,725	7,965	7,205	6,440
60,000	13,515	12,875	12,235	11,955	11,190	10,425
75,000	19,130	18,205	17,495	17,290	17,085	16,430

Note: See notes to Table 2.3.

Table 2.5

Impact of Personal Income Tax Changes (both Federal and Provincial) on Single Parents with Children Aged 18 and Under, 1988

Income level	Single individual	One child	Two children	Three children	Four children	Five children
			(dollars)			
10,000	-75	-95	-70	-105	-140	-175
15,000	-170	-450	-485	-620	-755	-840
20,000	-340	-545	-535	-660	-790	-920
25,000	-590	-690	-655	-780	-905	-1,030
30,000	-695	-740	-735	-850	-970	-1,090
40,000	-535	-435	-400	-490	-575	-665
50,000	-905	-350	-245	-330	-415	-505
60,000	-1,300	-840	-730	-770	-825	-885
75,000	-1,855	-1080	-965	-985	-1,010	-1,120

Note: See notes to Tables 2.1 and 2.3.

Table 2.6

Federal and Provincial Income Tax Paid by
Single Parents with Children Aged 18 and Under, 1988

Income level	Single individual	One child	Two children	Three children	Four children	Five children
			(dollars)			
10,000	970	-560	-1,120	-1,675	-2,235	-2,795
15,000	2,255	225	-565	-1,325	-2,085	-2,795
20,000	3,540	1,375	450	-310	-1,070	-1,830
25,000	4,825	2,525	1,465	705	-55	-815
30,000	6,485	3,960	2,590	1,830	1,065	305
40,000	10,590	8,425	6,985	6,220	5,455	4,690
50,000	14,700	12,535	11,590	10,825	10,060	9,300
60,000	19,045	16,785	15,765	15,480	14,720	13,955
75,000	25,915	23,660	22,640	22,435	22,230	21,575

Note: See notes to Tables 2.1 and 2.3.

Dependants Over Age 18

The White Paper proposed that a dependent credit would be available in respect of individuals over 18 only if they were infirm and that the exemption be converted to a $250 credit, which is equivalent to the value of the exemption for taxpayers in the 17-per-cent bracket. In addition, tuition fees will qualify for a credit equal to 17 per cent of tuition and the current $50 per month education deduction becomes a $10 per month credit. The tuition and education credits will become transferable (to a maximum of $600) to a supporting spouse, parent or grandparent. Often a student is unable to make full use of the tuition credit. Making it transferable means that any unused credit will reduce the taxes of the parent, grandparent or spouse supporting the student.

The Commons and Senate committees recommended a $130 credit for dependent children aged 19 to 21. The Commons committee recommended further that the credit be reduced, where the child is a student, dollar for dollar by any tuition fee credits that the student claimed or transferred. For single parents, the committee recommended extending the equivalent-to-married credit of $850 to dependent children aged 19 to 21, similarly reduced by any tuition fee credits claimed or transferred.

Age 18 is now recognized as the age of majority for voting purposes as well as for most federal and provincial social programs. For example, both family allowances and CPP/QPP use age 18 as the upper limit for minor children. Within the federal tax system itself, the refundable sales tax credit treats those over 18 as adults in their own right. Provincially, family law generally recognizes 18 as the age of majority as do provincial social assistance programs. Adopting age 18 as the age of majority for tax purposes harmonizes the tax system with these other laws and policies.

Accordingly, the White Paper proposal to make age 18 the upper limit for the dependent child credit remains unchanged.

5. Refundable Sales Tax Credit

In recognition of the increases in the federal sales tax in stage one of tax reform, the White Paper proposed that the maximum values of the refundable sales tax credit be increased from $50 to $70 per adult and from $25 to $35 per child. In addition, the White Paper increased the income threshold for the sales tax credit by $1,000 to $16,000 -- the income level above which the credit is reduced by $5 for every $100 of additional income. These credit levels will apply for the 1988 and subsequent taxation years.

6. Capital Gains of Individuals

The White Paper proposed major base-broadening changes to the taxation of capital gains. These changes provide some of the funds required to reduce tax rates and to provide sufficient credits, through the conversion and enhancement of personal tax exemptions, to achieve the income distribution goals of tax reform. At the same time, the treatment of capital gains would remain favourable and continue to provide individuals with a major incentive to invest in new and growing businesses. The main proposals of the White Paper in this area are discussed below.

Limits on Lifetime Capital Gains Exemptions: The maximum lifetime capital gains exemption for individuals would be limited to a cumulative $100,000 of capital gains on all property other than qualified farm property and shares of small business corporations. Capital gains on qualified farm property would continue to be eligible for the $500,000 cumulative exemption. The lifetime exemption for capital gains on shares of small business corporations would be increased to $500,000 at the beginning of 1988.

A small business corporation is a Canadian-controlled private corporation using substantially all of its assets in an active business carried on primarily in Canada. To be eligible for the exemption, the shares must have been held by the taxpayer or a relation for at least 24 months immediately preceding their disposition.

The maximum capital gains exemption that an individual may claim over his or her lifetime would be restricted to $500,000 of capital gains on all property.

Capital Gains Inclusion Rate: The proportion of capital gain or loss required to be included in computing an individual's taxable capital gain or allowable capital loss would be increased from one-half to two-thirds in 1988 and to three-quarters in 1990. Net capital losses carried over to other years would be adjusted to take into account the prevailing inclusion rates in those years. Capital gains reserves from prior years in respect of properties disposed of after 1984, which are included in income after 1987, would qualify for the capital gains exemption in the year of inclusion. Consequential changes would be made to other provisions -- such as the special deductions designed to provide capital gains treatment for employee stock option benefits, employer shares received from a deferred profit-sharing plan, and shares provided to prospectors and grubstakers -- to reflect the changes to the inclusion rates.

Cumulative Net Investment Losses: In 1988 and subsequent years, taxable capital gains eligible for the lifetime exemption in any year would be reduced by the cumulative amount of net investment losses deducted by the taxpayer after 1987. In computing net investment losses, a number of investment expenses and income sources will be taken into account. The investment expenses include: interest deducted to earn income from property that will yield interest, dividends, rent or other income from property; carrying charges, including interest, with respect to interests in or contributions to partnerships or co-ownership arrangements where the individual is not actively engaged in the business or limited partnerships; losses of any partnership or any co-ownership arrangement described above; deductions attributed to special resource expenditures, and any loss incurred from renting or leasing of real property owned by the individual or a partnership. Investment income will include interest, taxable dividends and other income from property, income from a partnership or co-ownership arrangement described above, and rental or leasing income.

Reaction to the White Paper proposals relating to capital gains taxation has varied, ranging from the view that capital gains should be taxed as ordinary income to the suggestion that the existing rules be left unchanged.

The Commons and Senate committees endorsed the two-thirds level as the appropriate inclusion rate for taxable capital gains for 1988 and 1989 but suggested that it not be increased to three-quarters in subsequent years. The Commons committee suggested that the government study the feasibility of introducing a system of indexation of capital gains for 1990 and subsequent years. As well, it recommended tightening the definition of "qualified farm property" and the small business shares eligible for the exemption, and the exclusion of certain other deductions from the cumulative net investment loss limitation.

Limiting the general lifetime capital gains exemption to $100,000 and the adoption of higher inclusion rates are significant base-broadening measures that will help to finance lower tax rates. The cumulative net investment loss restrictions are needed to prevent avoidance and to ensure that gains are taxable on property in respect of which deductions have been claimed against other income.

The incentives provided by the proposed lifetime capital gains exemption and the continued preferential inclusion rates will contribute to productive investment, job creation and economic growth. In the taxation of income from capital, Canada will remain competitive. The methods of taxation of capital and income from capital differ from country to country. However, when one takes into

account all taxation of capital and income from capital, the Canadian system continues to compare favourably with most other countries. While capital gains will be treated somewhat less advantageously than before tax reform, this change in treatment makes an important contribution to the achievement of tax rate reduction and increased equity of the tax system between taxpayers in similar economic circumstances but with different sources of income. The tax system will continue to give preferential treatment to capital gains and dividends in recognition of the importance of encouraging investment.

The government does not propose to make major changes to the capital gains proposals announced in the White Paper. The suggestion of the Commons committee to further restrict the definition of qualifying shares was not accepted because it would limit the incentive for outside investment in private corporations. There will, however, be some technical changes to the provisions, such as to the definition of "qualified farm property" to ensure that the property was used by the individual or the individual's spouse, child or parent in the business of farming and that such person was actively engaged on a regular and continuous basis in that business. There will also be a modification of the cumulative net investment loss provisions as they apply to resource deductions taken in respect of flow-through shares and passive partnership interests. (See the section in the corporate income tax proposals below relating to flow-through shares and earned depletion.)

Capital gains from dispositions of shares of small business corporations that are being included in income after 1987 through the capital gains reserve mechanism will be eligible for the $500,000 exemption for small business shares where the shares have been disposed of after June 17, 1987. A capital gain reserve brought into income after 1987 in respect of capital gains on small business shares disposed of before June 18, 1987 will qualify for the $100,000 exemption provided for other property.

7. Dividend Gross-up and Tax Credit

The dividend gross-up and tax credit system provides recognition of the fact that corporate income from which dividends are paid has already been subject to tax at the corporate level. This system ensures that shareholders will receive credit for some or all of the tax paid by the corporation and, in doing so, reduces or eliminates the double taxation of corporate income which would otherwise occur. The dividend gross-up and tax credit rates are set at levels which attempt to fully integrate the tax payable by Canadian-controlled private corporations and their shareholders on income which qualifies for the small business deduction. Because the small business tax rate is scheduled to decline in 1988, the gross-up and credit will be reduced accordingly to maintain this integration of the personal and corporate tax systems. It was proposed in the White Paper to reduce the dividend gross-up from 33 1/3 per cent of dividends received to 25 per cent in 1988; the federal dividend tax credit would fall correspondingly from 16 2/3 to 13 1/3 per cent of grossed-up dividends and, when provincial tax rates are taken into account, would provide individual shareholders with credit for underlying corporate tax at rates of approximately 20 per cent.

In the consultations, the need to maintain the policy of integration of individual and corporate tax at the small business level was widely recognized.

No changes are contemplated to the proposal in the White Paper.

8. Investment Income Deduction

As part of the main thrust of tax reform to provide reduced tax rates and increased basic personal credits by broadening the tax base, the White Paper proposed the elimination of the $1,000 investment income deduction for individuals. In eliminating this deduction, special care was taken when setting the proposed levels of personal basic credits to ensure that certain types of taxpayers, in particular the elderly, were not adversely affected as a result of tax reform. The Commons committee concurred that the elimination of this deduction is appropriate and will not adversely affect the elderly. In view of these considerations, no changes are contemplated to the White Paper proposal to eliminate this deduction.

9. Private Pension and RRSP Contribution Limits

The White Paper proposed to extend the phase-in of the new limits on tax-assisted retirement saving and to postpone the introduction of the new system by one year to 1989. This would affect the timing of increases in the dollar limits on contributions to money purchase pension plans, registered retirement savings plans (RRSPs) and deferred profit sharing plans (DPSPs).

The implementation of the new system of limits according to this revised schedule gave rise to little comment during the consultations. Some argued that the limits are too high and others suggested that tax assistance in this area should also be converted from deductions to credits. The Commons committee noted that there are clearly practical obstacles to a tax credit for private retirement savings plans. Neither the Commons nor Senate committees made recommendations for change in this area.

The government proposes to proceed with the changes proposed. Draft legislation and regulations to implement the new pension and RRSP limits will be released shortly accompanied by comprehensive explanatory notes. Full details will be provided, including the deduction limit changes, the regulations governing the calculation and reporting of pension adjustment amounts and a set of codified pension plan registration rules which will replace the rules currently set out in Revenue Canada's Information Circular 72-13R7. It is the government's intention to table final legislation after plan sponsors and other interested parties have had an opportunity to study and comment on the draft legislation.

10. Business Expenses

Certain expenditures incurred in the course of a business involve items that have both a business use and a personal use. Among these are expenses relating to automobiles, offices in the home and meals and entertainment. In many instances the existing tax rules fail to separate the personal element of these expenditures and thus allow a business deduction for expenses that, in part, represent personal consumption.

In keeping with the objective of broadening the tax base to bring about lower tax rates, the White Paper proposed several changes with respect to such expenses to restrict the deduction for those expenses which have both a business and personal element.

Automobile Expenses

The White Paper proposed several changes to the deduction for the business use of automobiles. The underlying purpose was to restrict the deduction to the incremental cost of the business use of a personal automobile. The proposal recognized that the largest part of the fixed costs of owning an automobile -- depreciation, financing, insurance, and licence costs -- would be incurred by the taxpayer in any event.

During the consultations, four areas of concern relating to automobiles were identified:

- the "one-fifth rule" whereby the deduction for certain fixed costs was limited to one-fifth in cases where business use represented between 20 and 90 per cent of total distance driven;
- the $20,000 ceiling on the cost of an automobile for the purposes of the capital cost allowance (CCA) and lease cost deductions;
- the proposal to eliminate the reduction of the standby charge for employees who are given the use of an employer-owned car and who drive fewer than 1,000 personal kilometers per month; and
- the proposal to exclude insurance, licence and parking costs as deductions.

The Commons and Senate committees recommended against the adoption of the one-fifth rule and proposed that taxpayers be permitted to continue to claim allowable expenses based on the actual proportion of business kilometers driven. The Commons committee recommended that

the amount of the claim for business expenses in respect of automobiles be reduced in all cases by $500 as a means of addressing the personal use issue. Adoption of a $500 threshold on expense claims would have the merit of simplicity, but would depart from the underlying policy purpose of restricting the deduction to the incremental costs attributable to the business use of a personal automobile.

As a result of the consultations, the government proposes the following changes to the tax treatment of automobile expenses in response to the concern over the "one-fifth rule".

Operating expenses will be fully prorated regardless of distance travelled. A fully prorated share of the fixed costs of an employee-owned automobile -- depreciation, interest, licence and insurance costs -- will be deductible when the distance travelled for business purposes exceeds 24,000 kilometers per year. Where business use is less than 24,000 kilometers, the allowable deduction for fixed expenses is less than the fully prorated share, but increases as business use increases. In this case, the prorated share of the fixed costs will be restricted by the ratio of business kilometers to total kilometers to a maximum of 24,000. These changes preserve the fundamental policy reflected in the White Paper proposal, while at the same time responding to the concerns that the original proposal failed to allow a reasonable deduction for individuals using their automobiles for extensive business travel.

In the case of automobiles that are leased, the allowable deduction will be allocated in accordance with the system of proration of fixed costs set out above. Thus the allowable deduction for lease cost, plus licence and insurance costs, will increase as business use increases and will be fully prorated on the basis of business to total use when business travel exceeds 24,000 kilometers per year. It is proposed that the maximum allowable lease cost, before it is prorated on the basis of business use, will be the least of three amounts: the actual monthly lease cost, $600 per month, or the ratio of $20,000 to 85 per cent of the manufacturer's list price times the actual monthly lease cost. This places the deductibility of auto lease costs on the same basis relative to the deductibility of fixed costs for employee-owned automobiles.

A second concern was that the $20,000 limit on the cost of an automobile for purposes of claiming capital cost allowances was too low. As the Commons committee has noted, the arguments for raising the $20,000 limit are not compelling. While there are some cases where it may be appropriate to have an automobile worth more than $20,000 to perform business duties, the $20,000 limit (including provincial sales tax) covers almost all cars other than those with

significant luxury features. Therefore, the $20,000 limit is being retained. However, it is recognized that it will be important to monitor automobile prices and the government will reassess the limit at least every two years.

The third concern raised in the consultations was that the reduced standby charge for an employee who drives fewer than 1,000 personal kilometers per month should not be eliminated as proposed in the White Paper. Given that the standby charge is a benefit that reflects the availability of an automobile for personal use rather than the amount of personal use, no change is contemplated to the White Paper proposal to eliminate the reduced standby charge.

The fourth issue raised in the consultations concerned the disallowance of personal insurance, licence fees and parking charges as allowable expenses. It is proposed that all insurance and licence fees be treated as fixed costs and prorated in the same way as CCA, interest, and leasing expenses. Parking will be fully deductible as a business expense. Finally, it is proposed that reimbursements by an employer of automobile operating expenses, or a reasonable allowance based on distance travelled, will continue to be excluded from the employee's income. However, allowances in excess of 21 cents per kilometer (25 cents in the Yukon and Northwest Territories) will not be deductible to the employer.

The examples in the table below describe the impact of the tax reform proposals on the deduction available for automobiles used in the course of business.

Examples of Amounts of Automobile Expenses
Deductible in Computing Taxable Income

	(1) Current system	(2) White Paper	(3) Difference (2)-(1)	(4) Proposed system	(5) Difference (4)-(1)
			(dollars)		
Low Total Use: 15,000 km					
20% business use	1,630	1,300	-330	518	-1,112
50% business use	4,075	1,660	-2,415	2,338	-1,737
80% business use	6,520	2,020	-4,500	5,408	-1,112
Moderate Total Use: 30,000 km					
20% business use	1,870	1,540	-330	828	-1,042
50% business use	4,675	2,260	-2,415	3,372	-1,303
80% business use	7,480	2,980	-4,500	7,480	0
High Total Use: 60,000 km					
20% business use	2,350	2,020	-330	1,655	-695
50% business use	5,875	3,460	-2,415	5,875	0
80% business use	9,400	4,900	-4,500	9,400	0

Notes:

1. To calculate the deductions, the following computation is made:

   Current System

   $$\text{Deduction} = \frac{B}{T} (OE + FE)$$

   Proposed System

   $$\text{Deduction} = \frac{B}{T} \left(OE + \frac{B^*}{T^*} \times FE\right)$$

where

B = business kilometers
T = total kilometers
OE = operating expenses
FE = fixed expense = CCA, interest, lease costs, insurance and licence fees
B* = business kilometers to a maximum of 24,000
T* = total kilometers to a maximum of 24,000

2. For tax purposes of this example, operating expenses (OE) are assumed to be 8¢ per kilometer. Annual fixed costs are calculated as follows:

CCA	=	$5,100 based on a $20,000 auto in the second year it is used for the current system and for the new proposals. The amount is $4,200 under the White Paper proposals
Interest	=	$1,100
Insurance	=	$ 700
Licence	=	$ 50

Business Meals and Entertainment Expenses

Currently, a taxpayer may deduct reasonable expenses for meals and entertainment incurred for business purposes. The present law effectively allows a deduction for some part of expenses that are personal in nature since business meals and entertainment necessarily involve an element of personal consumption.

The White Paper proposed to limit the deduction for these expenses to 80 per cent of their cost. The 80-per-cent limitation would apply to all business meals, including food and beverages, as well as to the cost of meals while travelling or attending a seminar, conference, convention or similar function. As well it would apply to tickets to an entertainment or sporting event, gratuities and cover charges, room rentals to provide entertainment, and the cost of private boxes at sports facilities. Where a taxpayer is reimbursed for the cost of a business meal or entertainment, the 80-per-cent limitation would apply to the person making the reimbursement.

The 80-per-cent limitation would not apply to

- the cost to a restaurant, airline or hotel of providing meals to customers in the ordinary course of business;

- meals or entertainment expenses relating to an event intended primarily to benefit a registered charity;

- the cost of meals or entertainment that is included as a taxable benefit to the employee or where the employer is reimbursed for the cost;

- the cost of meals and recreation provided by an employer for the general benefit of all employees. Executive dining rooms and similar facilities, however, will be subject to the 80-per-cent limitation.

The above rules, which apply to both corporations and individuals, would come into effect for expenses incurred after 1987.

The restriction proposed received general support. It was also noted that similar, and in some cases more severe, restrictions apply in other countries. However, the Commons and Senate committees recommended that these expenses be deductible in full for persons in travel status.

The government gave careful consideration to these suggestions but rejected the notion that out-of-town meals and entertainment should be excluded from the restriction, since they too involve an element of personal consumption. The government intends to proceed with the 80-per-cent limitation on business meals and entertainment expenses as proposed in the White Paper.

Home Office Expenses

The White Paper proposed certain limitations on the deductibility of home office expenses. These changes attempted to separate business costs from expenses that would have been incurred in any event in the normal course of maintaining a home.

Under the proposed rules a self-employed person could claim a prorated portion of expenses such as rent, capital cost allowance, mortgage interest, property taxes and operating costs in respect of a home office only if the space is used exclusively on a regular and continuous basis for the purpose of earning business income. In addition, to qualify for the deduction, the home office would either have to be the taxpayer's principal place of business or be used on a regular basis for meeting clients, customers or patients. Home office expenses incurred in a year would be deductible only to the extent of income in that year from the business for which the home office is used. Deductions that are disallowed as a result of this provision could be carried forward to subsequent years.

No changes are proposed to the rules set out in the White Paper.

11. Employment Expenses

The law currently permits most employees to claim a deduction in respect of employment expenses of 20 per cent of employment income up to a maximum of $500. The White Paper proposed to eliminate this deduction effective for the 1988 and subsequent taxation years. The level established for the enhanced basic personal credit provides a greater tax benefit for individuals with lower incomes than would the personal exemption and the employment expense deduction combined. The government intends to proceed with the measure as proposed in the White Paper.

The government also intends to proceed with the proposal to allow employed musicians a deduction in respect of their musical instruments.

12. Capital Cost Allowance for Certified Canadian Productions (Films)

The White Paper proposed that the rate of capital cost allowance (CCA) applicable to certified productions be reduced from 100 per cent to 30 per cent (both calculated on a declining balance basis and subject to the half-year rule) as a deduction against non-film income. In addition to this rate of CCA, an additional allowance of up to the remaining cost of the film may be claimed against film income.

It was proposed that the new rules come into effect for interests in certified productions acquired after 1987 and that the 100-per-cent rate of CCA would continue to apply to interests in certified productions acquired before 1988, or after 1987 pursuant to a written agreement or prospectus-type document in place before June 18, 1987. The 100-per-cent CCA rate would also continue to apply to interests in certified productions where the interest is acquired before 1988 and the principal photography for the film is completed before July 1, 1988. Transitional relief was also extended to interests in certain subsequent episodes of series productions, earlier episodes of which were governed by the old rules. In addition, CCA claimed in 1988 in respect of certified productions that are eligible for transitional relief and are therefore governed by the old rules, would not be included in the taxpayer's cumulative net investment loss account for the purposes of the capital gains exemption.

The Commons committee recommended that the basic CCA rate for certified productions be changed to 50 per cent calculated on a straight-line basis and subject to the half-year rule. This would permit 25 per cent of the cost of a film to be written off in the year of acquisition.

Following extensive consultations, the government has decided to modify the White Paper proposal by removing the half-year rule in respect of the basic 30-per-cent CCA rate for certified productions. Accordingly, in the year an interest in a certified film production is acquired, it will be eligible for the full CCA rate of 30 per cent as well as for the additional allowance against all certified film income.

With this change, the tax system will provide a significant up-front incentive to invest in certified films as well as a new incentive -- the additional allowance -- which will encourage investors to pool their investments over several certified films. Further, the additional allowance will increase the incentive for investors to make repeat investments in certified films. For example, at the top marginal federal and provincial tax rate after tax reform of

approximately 45 per cent, the maximum tax benefit that would have been available to an investor in the year he makes an investment in a certified film, if no changes at all were proposed for films, would be about 23 cents per dollar invested, even though the taxpayer may have had an income stream from earlier film investments. Under the proposed system, and depending on the revenue stream from current or previous certified film investments, this benefit could increase to as much as 45 cents on the dollar, representing a full write-off of the film investment in the year it is acquired. In the case of an investor who has an income stream from an earlier certified film investment of 70 per cent of his new investment, under the proposed new system and by taking advantage of the additional allowance, the up-front tax benefit to the investor will be approximately 32 cents on the dollar.

The current tax law requires that the depreciable cost of a film interest be reduced by the amount of any revenue guarantee provided in respect of the investment except where the guarantee is certified by the Minister of Communications as being provided by a licensed broadcaster or a bona fide film or tape distributor who deals at arm's length with the investor and the vendor of the film interest. Responding to suggestions made during consultations, the government has decided to remove the arm's-length requirement where the Minister of Communications certifies that the revenue guarantee is bona fide and that the costs of the film have not been inflated to fund the revenue guarantee.

13. Multiple-Unit Residential Buildings (MURBs)

As part of the base broadening aspect of tax reform, the White Paper proposed that the exemption from the rental loss restrictions for MURBs be discontinued immediately for investors who acquired MURBs after June 17, 1987, other than those eligible for grandfathering. Owners of MURBs on June 18, 1987 would continue to be entitled to apply against other income MURB losses generated after claiming capital cost allowance (CCA) only for taxation years ending before 1991. Following this transitional period, these MURBs would be treated in the same way as other rental properties for the purposes of the general rules that deny the deduction of CCA to the extent that the claim gives rise to a rental loss.

As indicated in the report of the Commons committee, the proposed three-year transitional period may not be sufficient to allow recently-acquired MURBs to become profitable, especially where real estate and rental markets are weak.

In view of the concerns expressed, the transitional period will be extended by a further three years. Thus, taxpayers who acquired a MURB before June 18, 1987 will continue to be exempted from the rental loss restrictions for taxation years ending before 1994, rather than only for taxation years ending before 1991, as was originally proposed. This extended transitional period will also apply to taxpayers who acquire a MURB after June 17, 1987 pursuant to an agreement in writing entered into before June 18, 1987, or to the terms of a prospectus, preliminary prospectus, registration statement, offering memorandum or notice filed before June 18, 1987 with a public authority in Canada pursuant to and in accordance with the securities legislation of any province.

14. Proposals for Treatment of Farming Losses

The White Paper put forward several proposals concerning the taxation of farm businesses, the majority of which were to start applying to most farm operations in 1988. These proposals provided objective tests for determining the extent to which farm losses could be deducted against other sources of income and introduced new accounting rules for farmers.

These proposals were introduced as a result of two principal concerns. The first involved the increased potential for the special tax provisions available to farmers to be used as a tax shelter mechanism by other taxpayers with high off-farm incomes. These special farm provisions include cash basis accounting, the $500,000 capital gains exemption for farm property, the full deductibility of carrying charges on farm land, the deductibility of certain land clearing and improvement costs as current expenses (with treatment of the resulting increase in value as a capital gain), and an accelerated capital cost allowance rate for certain types of farm buildings.

As reflected in recent court decisions, the current law does not adequately restrict the benefit of these special tax provisions to bona fide farm operations. In view of other tax reform measures which will eliminate many existing tax shelter provisions, the use of farming as a tax shelter by non-farmers could increase significantly . This would call into question existing tax policies for agriculture, and could jeopardize the ability of the government to maintain these tax advantages. The tax reform proposals concerning farming were introduced both to protect the advantages available to agriculture and to maintain the integrity of the tax system in the face of increasing pressure for new tax shelter vehicles.

The second principal concern involved the need to resolve the uncertainty that surrounds the current rules governing the deductibility of farm losses. Section 31 of the Income Tax Act, which contains the restricted farm loss rules, has been a source of difficulty for many years. These rules restrict the amount of farm losses which may be deducted against other sources of income by taxpayers who are in the business of farming but whose "chief source of income for a taxation year is neither farming nor a combination of farming and some other source". These taxpayers, often referred to as part-time farmers, are currently restricted to a maximum deduction of $5,000 of farm losses incurred in a year against other sources of income.

Whether a taxpayer is in the business of farming at all depends on whether he or she has a "reasonable expectation of profit" from farming activities. This is a basic test for determining whether any

activity -- not just farming -- constitutes a business with respect to which losses are deductible for tax purposes, or only a hobby in which case the deduction for losses is denied.

Unfortunately, the subjective nature of the "reasonable expectation of profit" and "chief source of income" tests has made them difficult for farmers to comply with and for Revenue Canada to administer. The White Paper contained a proposal to replace section 31 with objective tests concerning the profitability of the enterprise (the "profit test") and the source of the taxpayer's income (the "gross revenue test"). These tests would allow farmers who are in a loss position in a year to be certain in that year -- and without concern over the result of a future audit based on subjective criteria -- as to how much of their farm loss could be deducted in the year against their other sources of income.

To provide greater certainty for start-up farmers, a special application of these tests was proposed to allow qualifying beginning farmers to deduct their start-up costs for the first four years of the farm operation without restriction.

It was further proposed that the calculation of positive farm income should continue to preserve the tax benefit of cash accounting, but that the calculation of farm losses deductible against other income be brought closer to losses calculated according to normal accounting principles.

To achieve these objectives, the following measures were proposed in the White Paper:

- Two objective tests concerning the deductibility of farm losses were to be introduced: the profit test to determine whether any farm loss could be deducted, and the gross revenue test to determine whether the loss would be fully deductible or restricted to a maximum of $15,000.

- Special rules were proposed to relieve qualifying start-up farmers from the requirement to meet the profit and gross revenue tests for the first four years of the farm operation.

- Farm income and losses were to be calculated on a modified accrual basis with a cash basis reserve to allow positive farm income to be reported on a cash basis. This reserve was to be based on the amount of inventory on hand, accounts receivable and prepaid expenses, less accounts payable, at the end of the year. A special valuation would be provided for race horses and show animals. For the majority of farmers who report positive farm income, these proposals would have retained the tax benefits of cash accounting, although not cash accounting itself.

- Farm losses calculated on the modified accrual basis would be fully deductible against off-farm income by farmers who met both the gross revenue and profit tests.

- Farm losses calculated on the modified accrual basis would be deductible against off-farm income to a maximum of $15,000 by farmers who met the profit test but did not meet the gross revenue test.

The modified accrual accounting proposal was designed to affect the taxes payable by farmers only in years in which they claim cash basis losses. For farmers on a cash basis under the existing system, a deductible loss may be generated by purchasing inventory and supplies, even though these assets are on hand at the end of the year and have retained their value, leaving the taxpayer's economic position unchanged. Because under the proposed change the cash basis adjustment could be claimed only to reduce positive farm income to nil but not below, it would not have been possible to generate losses by purchasing inventory or farm supplies. Losses calculated on the modified accrual basis, however, which would have more closely approximated real economic losses, would be available to offset off-farm income.

In recognition of the special circumstances of farmers, however, the proposed rules would not have required strict adherence to accrual accounting principles -- for example, the determination of the cost of crops grown or animals born on the farm. For the purposes of valuing inventory at the lower of cost or market value, farmers could have considered the cost of farm-produced inventory to be nil, effectively giving a cash basis write-off, rather than allocating direct and indirect costs of the farm operation to the cost of those assets.

In the consultation process, it was apparent that there is agreement in principle both on the need to establish objective tests to determine the deductibility of farm losses and on the objective that taxpayers who are not truly in the business of farming should not have access to advantageous farm tax rules to shelter non-farm income. There was also consensus that only bona fide farmers should have access to favourable farm tax provisions, but that a mechanism better than that of section 31 must be found to determine who is a bona fide farmer.

However, concerns were expressed over the precise mechanism proposed to achieve these objectives. In particular, the proposal requiring all farmers, even those in a profit position, to use the modified accrual accounting method was criticized. A second concern was that the proposed gross revenue test would create an arbitrary and unnecessary distinction between full-time and part-time farmers.

In light of these concerns the government will not proceed at this time with the introduction of new rules concerning the tax treatment of farming losses. On an urgent basis, the government will consult further with farm groups on modifications to the White Paper proposals as set out below. The revised measures will be effective for fiscal periods commencing after December 31, 1988 or after Royal Assent to the legislation giving effect to these measures, whichever is earlier.

To deal with the accounting problem, the Commons committee recommended that farmers be allowed to continue to use cash basis accounting. However, the committee recommended that the deduction for cash basis losses be restricted to a maximum of $10,000 and that this limit be reduced by $1 for each $2 of off-farm income in excess of $30,000. As a result, no cash basis farm losses would be deductible by farmers who had off-farm income in excess of $50,000. The committee recommended, however, that no restriction apply to the deduction of farm losses calculated on an accrual basis but that an election by a taxpayer to report on that basis in one year could not thereafter be changed.

The government understands the desirability of allowing profitable farmers to continue to use the cash basis of accounting and does not propose to proceed with the modified accrual accounting proposals set out in the White Paper. Nevertheless, to curtail the potential for tax shelters, measures must be introduced either to revise cash basis farm losses in such a way that they more accurately reflect true operating losses, or to restrict cash basis losses in some other manner, such as that proposed by the Commons committee. Consultations, therefore, will focus on the committee's recommendation and on the alternative mechanism outlined below. A further description of this alternative mechanism is being provided in a separate release, which is intended to form a basis for the consultations.

The government does have some concerns with the introduction of a limit on the deductibility of cash basis losses based upon a formula approach such as that recommended by the Commons committee. The government is concerned that such an approach may unduly restrict the losses of bona fide farmers who account on a cash basis and would force many farmers with true losses to irrevocably elect full accrual accounting, to their possible detriment.

As an alternative to the Commons committee approach, the government intends to consult on a proposal under which all farmers may continue to account on the cash basis, with special measures that will apply only where a cash basis loss is generated. In such cases, it is proposed that, in a manner similar to the existing flexible livestock inventory election, mandatory rules be introduced to require that the

loss be reduced or eliminated to the extent that the taxpayer still has on hand inventory, the cost of which was deducted in the year or a previous year. In other words, losses could only be deducted to the extent that they exceed the cost or value of inventory on hand at the end of the year. Any loss or portion of a loss disallowed in one year would be carried forward and deducted in calculating income for the next year.

With respect to the concerns about the profit and gross revenue tests proposed in the White Paper, the Commons committee recommended the retention of the "reasonable expectation of profit" test and the establishment of peer review groups to review the operations and plans of farmers in order to determine whether a farm operation has a "reasonable" expectation of profit.

However, recent court decisions have demonstrated the unsatisfactory nature of the "reasonable expectation of profit" test. As well, there has been support in the consultations for new objective rules to provide certainty in this regard. The proposed rule that farm operations will be deemed to have a "reasonable expectation of profit" when they show positive income in three out of seven years has been viewed as a reasonable rule in most cases. The special rule for start-up farmers which would permit them to deduct losses during the first four years of operation, provided that they had a reasonable expectation of meeting the three of seven test over the first seven years, has also received support. The government therefore intends to maintain the White Paper proposal of an objective profit test. However, the government will consult further with the farm community on the precise formulation of this rule, its application to start-up farmers and horse racers, and the phase-in of the rule.

The government remains concerned that, until the objective profits test is fully phased in, excessive losses may be generated by part-time farmers in order to shelter off-farm income. Accordingly it is proposed to retain on an interim basis the gross revenue test proposed in the White Paper, which would restrict to $15,000 the deductibility of the losses of farmers with low farm sales in relation to their off-farm income. This rule will also be the subject of consultation with farm groups before its implementation.

It is not proposed to accept the recommendation for establishment of a peer review group. Farm taxpayers are entitled to have their tax status determined according to the rule of law, as with all other taxpayers, and not by the judgment of other taxpayers. This recommendation would also be difficult to reconcile with the confidentiality requirements of the tax law and would cause considerable uncertainty, delay and expense for farm taxpayers.

Nevertheless, the government is prepared to consider creating a special assessment group in Revenue Canada with farm expertise which may consult with Agriculture Canada and which would specialize on farm assessments.

15. Minimum Tax

The White Paper did not propose any specific changes to the minimum tax.

However, there is a policy concern that the potentially large capital gains that may result from the deemed disposition on death of all of an individual's capital property could result in a minimum tax liability. The government believes that to apply the minimum tax in this situation is inappropriate. In addition, the application of the current provision which allows a three-year carry-back of minimum tax liability from the year in which a taxpayer dies is unduly complex and presents difficult problems for taxpayer compliance.

It is proposed to eliminate the minimum tax for the year of death. In addition, it is also proposed to eliminate the three-year carry-back of minimum tax currently available in respect of deceased taxpayers. These changes are to be effective for the 1987 and subsequent taxation years.

16. Forward Averaging and Block Averaging

As a consequence of the reduction in tax rates and the reduction in the number of tax brackets from 10 to three, the need for forward averaging is substantially reduced. Forward averaging was used by relatively few taxpayers, for the most part those in the higher income brackets, and its elimination would simplify the tax system. Consequently, the White Paper proposed to eliminate this provision. As a transitional measure, forward averaged amounts from 1987 and prior years may be brought back into income until 1997 and will provide the taxpayer with a federal tax credit at the top marginal rate in the year it is claimed. Thus, if $1,000 of forward averaged income was declared in 1988, a federal credit of $290 would be provided.

Given the small numbers who use this provision under the existing structure and the tax simplification that results from ending it, the government intends to proceed with the White Paper proposal to eliminate forward averaging for the 1988 and subsequent taxation years.

The proposal to repeal block averaging, consistent with the repeal of forward averaging for all taxpayers, will be maintained. A number of aspects of the tax reform package minimize the need for the block averaging provision and the impact of its removal. The lowering of marginal tax rates, and the decrease in the number of tax brackets from 10 to only three, substantially reduce the adverse tax consequences of fluctuations in income due to changing farming and fishing conditions. Also, the retention of the full $500,000 capital gains exemption on qualifying farm property and the capital gains reserve mechanism effectively eliminate the need that arose in the past for an averaging provision to smooth out the impact of any large capital gains that may be realized upon the sale of a farm. However, to smooth the transition to the new system, farmers and fishermen currently at any stage of a block period, including those experiencing abnormally low incomes due to temporary adverse conditions, will be permitted to continue to average income until the current block period is completed. Currently, only about 3 per cent of eligible farmers and fishermen elect to block average each year.

17. Accelerated Source Deductions

The White Paper proposed that, commencing in 1990, large employers be required to remit source deductions four times a month. Source deduction remittances would be due three working days after the end of the following periods for deductions made in that period: the 1st to 7th of the month, the 8th to 14th of the month, the 15th to 21st of the month and the 22nd to the end of the month.

The government intends to proceed with this proposal. It will affect only those employers and other payors with average monthly remittances in excess of $15,000. Those below that threshold will continue to pay remittances on the 15th of the month following the month in which the remuneration was paid.

The February 1987 budget proposed that twice-monthly remittances by employers over the $15,000 threshold would apply to all withholdings pursuant to subsection 153(1) of the Act. The draft regulations to implement this measure, released with the technical notes to Bill C-64 on June 5, 1987, restricted the acceleration to withholdings from salaries, wages and commissions. These regulations will be amended as a consequence of administrative problems associated with identifying particular types of withholdings. Accordingly, both the twice-monthly acceleration commencing in 1988 and the further acceleration in 1990 will apply to all withholdings made pursuant to subsection 153(1). This means that, in addition to deductions from salary, wages and commissions, deductions from payments such as retiring allowances, pension benefits and RRSP annuity payments will also be subject to accelerated remittances. This does not in any way affect the recipients of payments from which tax is deducted at source.

CHAPTER III

MEASURES AFFECTING CORPORATIONS

1. Introduction

The proposed reforms to the income tax system as they affect corporations were based on the principles guiding overall reform. Of particular relevance for corporate reform were the following objectives:

- The tax system should have a broader base and lower rates. Rates should be lowered to encourage initiative and risk-taking.
- The system should be fairer, and profitable corporations that have been paying little or no tax should pay a fair share.
- The tax system should recognize Canadian realities and priorities. It should contribute to Canada's ability to be internationally competitive. It should be supportive of growth and regional development.
- The tax system should provide a stable revenue base to support public programs.

The corporate tax proposals in the White Paper adhere to these goals. The significant tax rate cuts that have been proposed form the best incentive for productive activity and contribute to our international competitiveness. The number of profitable, non-taxpaying corporations has been significantly reduced. These measures will enhance the achievement of revenue stability. Some $5 billion of additional revenues will be raised from the corporate sector over the next five years which are to be used to fund personal tax rate reductions.

Most importantly, these results have been achieved with a broad degree of consensus about the general thrust of the measures. This does not mean that no concerns have been raised, nor constructive comments made during consultations, but it does mean that the proposals can be introduced, with some modifications responding to these concerns and comments, with confidence that the desired goals are being achieved.

In responding to concerns expressed during the consultations, it must be recognized that there are some significant restraining factors on what can be achieved. As a major trading country, it is crucial that Canada's tax laws do not hinder international competitiveness. A related concern arose with the major change in the international taxation environment during 1987 when the United States moved

rapidly to its new rate structure and reformed tax base. The lower U.S. tax rate created incentives and opportunities for corporations with international operations to recognize income and pay taxes in the U.S. and recognize expenses in Canada even if the income were actually related to Canadian activities. In the period leading up to the June 18, 1987 release of the White Paper, it was clear that decisive action was needed to reduce Canadian statutory rates significantly to maintain competitiveness and avoid revenue loss, quite apart from the importance of such action in achieving other objectives of tax reform.

The existence of a significant number of profitable, non-taxpaying corporations has been a source of concern about the fairness of the corporate tax system. While some firms may be profitable and non-taxpaying in a year because of factors entirely consistent with long-standing tax policy, such as the recognition of past losses or the receipt of non-taxable dividends, a major factor has been the use of incentives or combinations of incentives such as fast write-offs, investment tax credits or the ability to claim deductions for expenses in advance of related revenues for tax purposes.

The reform proposals will make significant inroads in the numbers of profitable non-taxpaying corporations. Some 320,000 corporations were profitable in 1983. Of this total, 210,000 corporations were taxable, while the other 110,000 were non-taxpaying. Had the mature reformed corporate tax system been in place in that year, an additional 50,000 corporations would have been taxable (i.e. a total 260,000 out of 320,000). Some 60,000 would have remained non-taxable.

Some comments were made during consultations to the effect that, while the direction of change was welcome, the results did not go far enough. This often led to proposals for some form of minimum tax to affect the remaining profitable, non-taxpaying corporations.

A detailed examination of the profitable firms which continue to be non-taxpaying indicates that considerable progress on this issue has been made. There are three general reasons why a profitable corporation may not pay tax in a given year: first, the existence of tax incentives; second, the financial position of the firm particularly when viewed over a number of years; and third, the receipt of non-taxable inter-corporate dividends out of income that has already been subject to tax.

In relation to the first reason, tax reform has retained certain tax incentives that clearly reflect national priorities, such as those for encouraging regional development, R&D and small business, and maintaining international competitiveness. The related provisions, such as the regional and R&D investment tax credits, the small business deduction and the manufacturing and processing deduction, all contribute to reduce taxes payable.

The second reason relates to low corporate profitability and the tax treatment of losses. The tax system allows losses incurred in a year by a corporation to be carried back or forward to offset positive taxable income of other years. This recognizes that the profits of any one year may be an inaccurate measurement of ability to pay given the cyclical nature of business profits. It is appropriate and desirable that such losses be allowed in other years when taxes would otherwise be payable.

Third, intercorporate dividends are allowed to be received tax-free because they are paid out of income that has already been subject to tax. This provision ensures that income which is passed through chains of corporations in the form of dividends is subject to tax at only one level. Companies that receive much of their income in the form of dividends, typically holding companies, have been removed from the following figures in order to avoid overstating the number of profitable, but non-taxpaying, corporations.

Among the 60,000 corporations which would not have paid tax under the mature tax reform system in 1983, about 35,000 would be non-taxpaying because of prior year losses. Many of the remaining non-taxpaying corporations have such low profits that a small amount of the incentives remaining after tax reform can result in them being non-taxpaying.

This indicates that tax reform would largely achieve the objective of ensuring that profitable corporations will no longer be non-taxpaying due to significant use of tax incentives in the post-reform system. Some such examples will continue, but these will be because of past losses or the use of the limited number of remaining tax incentives that serve national priorities. As a result, there is no pressing need for a new mechanism such as a minimum tax to force the remaining corporations to pay tax. Inevitably, such an approach would be complex, would impose a serious tax penalty on cyclical industries such as agriculture, forestry, mining and manufacturing, and would offset some of the effect of the remaining incentives in key areas.

The White Paper, while designed to be revenue neutral overall, did propose to increase corporate tax by some $5 billion over the next five years in order to allow additional personal tax rate decreases. This rebalances the relative contribution of individuals and corporations in the payment of income taxes. This was another objective of reform.

To achieve these objectives, base broadening had to be pursued across a broad spectrum of activities and sectors. The measures needed to be extensive and, if the constraints of international competitiveness were to be met, the rate cuts had to come into effect rapidly. This in turn required rapid movement to the broader tax base.

These requirements place significant constraints on the adjustments that can be made in putting forward the final tax reform proposals. As noted earlier, there was general agreement on the direction of change. Nevertheless, most groups consulted suggested modifications which they believed would have beneficial effects in their sector. While most of these requests appeared relatively modest when considered in isolation, nevertheless their aggregate impact would have resulted in a very substantial reduction in corporate income tax revenue. This would have compromised the achievement of the tax reform goals outlined above.

The modifications have been chosen carefully to respond to particular structural problems identified during consultations without compromising the achievement of the objectives of tax reform. In addition, further base-broadening measures are being proposed, to be applied to the financial sector, to raise corporate tax revenues in order to provide funds to enhance the support provided through the tax system to families with children.

2. Corporate Tax Rate Reductions

The White Paper proposed reductions in federal corporate tax rates that would provide a general incentive for investment and job-creating activity and would benefit a large number of taxpaying corporations.

These rate reductions would be carried out in conjunction with the removal or restriction of a number of special tax preferences, in line with the tax reform objective of reducing the distortionary influences of the tax system on investment decisions. The move to reduced tax rates and fewer preferences would help to relieve the considerable pressure on the corporate tax system that has built up in recent years from the accumulation of unused losses, deductions and tax credits.

Significant reductions in the statutory tax rates, to start on July 1, 1988, were proposed in the White Paper. The new statutory federal tax rates, net of the 10-per-cent provincial abatement, are outlined in the following table.

Federal Corporate Income Tax Rates

	Effective July 1 each year			
	1988	1989	1990	1991 and subsequent years
	(per cent)			
General rate	28	28	28	28
Manufacturing income	26	25	24	23
Small business	12	12	12	12

The main features of changes to the corporate tax rates are:

- A reduction to 28 per cent in the basic federal corporate tax rate effective July 1, 1988.

- Phased reductions to 23 per cent by July 1991 in the federal corporate tax rate applicable to Canadian manufacturing and processing income not eligible for the small business rate. These reductions will be phased in by 1991 to correspond to the phase-in of the lower capital cost allowance rates.

- The establishment effective July 1, 1988 of a single preferential federal corporate tax rate of 12 per cent for income eligible for the small business deduction, including Canadian manufacturing and processing income. The small business rate applies to Canadian active business income of up to $200,000 for each Canadian-controlled private corporation or associated group of such corporations.

There has been significant support for the concept of reducing statutory tax rates and broadening the tax base. Few concerns were raised about the proposed rates or the timing of rate changes. The Commons committee, noting the support of small business groups and after specifically raising questions about the rate for manufacturing and processing income in many of its hearings, recommended adoption of the proposed rate reductions.

The rate changes are being adopted as proposed in the White Paper. The continuation of lower tax rates for small business and manufacturing reflects the government's desire to support the international competitiveness of the manufacturing sector and to promote the growth of small business in Canada. The lower rates will be less distortionary to economic decisions and more equitable among taxpayers. Lower tax rates will provide a general and potent incentive to engage in productive activity that will support economic growth, international competitiveness and job creation.

3. Investment Income of Private Corporations

The government proposes to implement the White Paper proposals relating to the investment income of private corporations, with one adjustment.

One feature of the taxation of private corporations is the integration of their investment income. Canadian-controlled private corporations are subject to tax on such income at the general corporate rate in order to minimize any opportunity for individuals to defer tax by transferring their investment portfolio to corporations which they control; however, this tax may be refunded to the corporation to the extent that it exceeds the tax credit provided to individuals in respect of taxable dividends which they receive from the corporation.

All private corporations are subject to tax under Part IV of the Income Tax Act in respect of certain dividends which they receive. This tax is set at a rate which is approximately equal to the highest personal tax rate on dividend income, and is also imposed in order to prevent individuals from using a corporation to defer their tax liability on such income. Furthermore, this tax is wholly refundable to the corporation when dividends are paid to its shareholders.

In accordance with the objective of maintaining integration of private corporations' investment income, the refundable portion of federal tax payable on investment income earned by Canadian-controlled private corporations after 1987 will be reduced from 25 per cent to 20 per cent of the amount of such income. The rate of tax payable under Part IV of the Act by private corporations on taxable dividends received after 1987 will be reduced from 33 1/3 per cent to 25 per cent. Finally, the rate at which refunds of tax are made to private corporations in respect of dividend distributions made after 1987 will be reduced from $1 for every $3 of dividends paid to $1 for every $4 of such dividends.

The refundable tax accumulated by private corporations in respect of investment or dividend income earned, but not distributed, before 1988 will be reduced by a specified amount in order to maintain the same approximate rate of tax on such income as if it were distributed to the corporation's shareholders before the end of 1987. The amount of this reduction, as set out in the White Paper, is one-third of a private corporation's refundable tax balance as of December 31, 1987 and is based upon a reduction in the total personal tax rate for individuals taxable at the top rate on dividend income from about 33 1/3 per cent to about 25 per cent. However, actual combined federal-provincial tax rates on dividend income may be somewhat higher than those on which the refundable tax reduction are based and, although this reduction does not attempt to account for the

variation of individual tax rates between provinces, a one-third reduction is generally greater than that required to maintain the integration of a private corporation's pre-1988 investment and dividend income. Accordingly, it is proposed that the reduction of a private corporation's refundable tax balance as of December 31, 1987 be set at one-quarter to parallel more closely the actual rate changes applying to dividend income.

Due to the relationship between the taxation of investment income earned by Canadian-controlled private corporations (CCPCs) and that earned by individuals, the general corporate rate reduction which is to take effect on July 1, 1988 will be advanced to the beginning of 1988 with respect to the investment income, including capital gains, of CCPCs to coincide with the effective date of the personal rate reductions. Consistent with this accelerated rate reduction, the capital gains inclusion rate for such corporations will also increase from one-half to two-thirds effective January 1, 1988.

4. Capital Gains of Corporations

The changes to the capital gains inclusion rate for corporations as proposed in the White Paper parallel the changes proposed for individuals. The higher inclusion rates would generate significant revenues and thus facilitate the lowering of tax rates. Furthermore, they would make a significant contribution in bringing profitable corporations to a taxpaying position, particularly in the real estate sector.

The White Paper proposed that the proportion of capital gains to be included in a corporation's income be increased from one-half to two-thirds in 1988 and to three-quarters in 1990. However, for the taxation years of corporations (other than Canadian-controlled private corporations) ending before July 1, 1988, the inclusion rate would remain at one-half. For taxation years of such corporations commencing after June 30, 1988, the inclusion rate would increase to two-thirds. The inclusion rate for Canadian-controlled private corporations would increase from one-half to two-thirds for taxation years commencing on or after January 1, 1988 to parallel the corporate tax rate reduction for investment income of CCPCs as of that date. The inclusion rate for all corporations would increase to three-quarters for taxation years commencing on or after January 1, 1990. For taxation years that straddle these dates, the percentage of capital gains to be included in income would be determined on a pro rata basis.

No change is proposed in the capital gains inclusion rate for corporations as set out in the White Paper.

5. Elective Year-End for Private Corporations

A corporation with a taxation year commencing before but ending after the effective date of the proposed increase in the capital gains inclusion rate will be required to determine the taxable portion of any capital gains which it realizes in the year on the basis of the number of days in the year preceding and following the effective date of this change.

In the case of private corporations, the non-taxable portion of capital gains may be distributed to Canadian shareholders as a tax-free capital dividend through the capital dividend mechanism. As a result of the prorating system adopted for the purposes of implementing the increased capital gains inclusion rate, private corporations which dispose of capital property prior to the effective date of the change but in a taxation year which ends after that date would be required to include in income an amount in excess of one-half of any gain thereon and would have a corresponding reduction in the exempt portion of the gain available for distribution to shareholders on a tax-free basis as a capital dividend. To accommodate private corporations that wish to maintain the application of the current system with respect to capital gains realized before the date on which the inclusion rate changes and adopt the reform proposals in their entirety after that time, it is proposed that Canadian-controlled private corporations be permitted to end their taxation year on December 31, 1987 and to commence a new year immediately after that date, and that other private corporations be permitted to undertake the same procedure on June 30, 1988. These respective dates reflect the effective dates of the increase in the capital gains inclusion rate for such corporations.

6. Capital Cost Allowances

The accelerated write-offs in the tax system are the result of various fiscal initiatives for encouraging both general and specific investments. As a result, the depreciation deductions allowed under the tax law, as part of the capital cost allowance (CCA) provisions, differ significantly from those used in financial accounting for many assets. The accelerated write-offs have been a major contributor to the narrowness of the tax base and the wide variation in tax burdens among corporations.

The White Paper proposed that write-offs which contribute to low taxation of certain sectors be reduced. The new rates, with appropriate grandfathering and transitional provisions, would be effective for acquisitions after 1987. Assets acquired before 1988 would continue to be written off in the future under current rates.

Reducing the write-off rates in the CCA system is an important step in broadening the corporate tax base to increase corporate revenues to finance tax rate cuts, and to ensure that profitable corporations pay their fair share of tax.

CCA for Manufacturing and Processing Machinery and Equipment

The accelerated write-off for Class 29 manufacturing and processing machinery and equipment has been one of the major incentives in the CCA system. The White Paper proposed reducing the rate for future acquisitions of most Class 29 assets, after a transition period, to 25 per cent on a declining balance basis. This compares with the present CCA write-off over three years, after taking into account the half-year rule which allows only half the CCA write-off in the year an asset is acquired. After a transition period, acquisitions of assets such as industrial lift trucks, portable rental tools and certain data processing equipment and systems software would revert to Class 10 with a CCA rate of 30 per cent on a declining balance basis.

It is also proposed to extend the half-year rule to special manufacturing tools -- dies, jigs, patterns, moulds, lasts or cutting or shaping parts in a machine.

The White Paper proposed that assets that are to benefit from the 25-per-cent CCA rate be included in a new class, with transitional rates of 40, 35, 30 and 25 per cent for the 1988, 1989, 1990, and 1991 and subsequent calendar years, respectively. For taxation years which straddle a transitional calendar year, the rate applicable to the new class would be prorated based on the number of days of the tax year in each applicable transitional calendar year. Assets currently included in Class 29 which will qualify for Class 10 would

be eligible for a similar transition with rates of 40 per cent in the 1988 calendar year, 35 per cent in calendar 1989 and 30 per cent thereafter. Similar proration rules would apply.

The phased-in reduction of the CCA rate for most manufacturing and processing machinery and equipment to 25 per cent on a declining balance basis is a major feature of the White Paper proposal. Discussion on the appropriate rate has been ongoing since it was first raised as part of an illustrative proposal outlined in the May 1985 discussion paper The Corporate Income Tax System: A Direction for Change. A number of alternatives were raised during the consultative process following the release of the White Paper on June 18, 1987. These included reducing the rate to 30 per cent on a declining balance basis or to 25 per cent on a straight line basis. The 30-per-cent rate was adopted by the Commons committee in its list of recommendations. The alternative proposals were raised in the context of concerns about international competitiveness with the U.S.

Under tax reform the rates of CCA for manufacturing equipment in Canada will be of similar value, on average, to those in the U.S. Depending on the sub-sector, manufacturing assets in the U.S. are written off over five, seven or 10 years. While most types of manufacturing assets are in the seven-year class, the average U.S. write-off period assuming Canadian investment patterns would be slightly longer. The following table compares the present value of the tax depreciation deductions based on $100 invested under the Canadian and U.S. tax systems for manufacturing and processing machinery and equipment acquisitions made after 1990. The table indicates that the additional cost to the Canadian manufacturer averages less than $1 per $100 of investment (a federal-provincial combined tax rate of about 35 per cent times the $2 difference in present value of the deductions). Over the phase-in period, Canadian CCA rates for manufacturing will remain above the average rates in the United States.

Comparison of Present Value of Depreciation Deductions after 1990*

Canada

25-per-cent declining balance basis	= $68

United States

5-year class	= $77
7-year class	= $72
10-year class	= $65
Average U.S. rate with Canadian investment patterns	$70

* Assumes a 10-per-cent discount rate.

Depreciation for tax purposes is just one factor that affects the tax system's impact on international competitiveness. Other features in the tax system are important in assessing international competitiveness. Notwithstanding the reduction in the CCA rate for manufacturing and processing property to 25 per cent, Canada's overall tax treatment of manufacturing under the White Paper proposals would not be uncompetitive with that of other countries, particularly the U.S. This would be achieved by retaining a preferential tax rate on manufacturing income that would be 5 percentage points lower than the general corporate rate, and lower than the average statutory tax rate in the U.S. after including provincial and state income taxes.

Furthermore, other tax system differences, such as the U.S. corporate alternative minimum tax, will improve the competitive position of many Canadian manufacturers undertaking major investment projects. The U.S. alternative minimum tax taxes back some of the difference between U.S. depreciation rates for tax purposes and financial statement purposes.

The proposed 25-per-cent rate of write-off continues to provide an incentive element compared to the economic depreciation for these assets. A degree of acceleration is being retained to acknowledge such factors as international competitiveness, inflation and variations in economic depreciation among the assets.

Reducing the write-off rate would have a number of positive results for the structure of the tax system. Fast write-offs are a major contributor to current problems in the tax system, such as the sheltering of income by the use of tax deductions in excess of costs recognized on financial statements, making many profitable corporations non-taxable. At the same time, some manufacturers did not have sufficient income to benefit from the accelerated write-off. This inability of individual manufacturers to use the write-offs was a major factor responsible for the phenomenon of the trading of tax deductions and losses. This has resulted in a need for frequent, often complex, changes to the Income Tax Act to protect and stabilize revenues.

In view of these considerations, the government proposes to implement the CCA changes proposed in the White Paper. Canadian CCA rates for manufacturing equipment will remain above comparable rates in the United States over the phase-in period. The government will continue to monitor the tax treatment of investments internationally, particularly in the United States. Should significant changes in tax treatment be made abroad which would impair the competitive position of Canadian manufacturers, the government is prepared to make appropriate modifications in response.

Other Changes to the CCA System

The White Paper included proposals for the following reductions in CCA rates for acquisitions after 1987:

- The CCA rate for assets currently described in Class 22, earth moving equipment, would be reduced to 30 per cent from 50 per cent on a declining balance basis. For calendar years 1988 and 1989, transitional rates of 40 per cent and 35 per cent, respectively, would apply. Where tax years differ from the calendar year, the same proration mechanism as described for manufacturing assets would apply.

- The CCA rate for assets currently described in Class 30, satellites, would be reduced to 30 per cent from 40 per cent on a declining balance basis.

- The CCA rate for outdoor advertising signs used to earn rental income, currently described in Class 11, would be reduced to 20 per cent from 35 per cent on a declining balance basis.

- The CCA rate for resource property currently described in Class 10 would be reduced to 25 per cent from 30 per cent on a declining balance basis. Class 10 resource assets include on-site mine buildings and mining equipment, community property, mining machinery and equipment, railway property used in mining, gas or oil well equipment, property used for oil, gas and mineral detection, and heavy crude oil processing equipment.

- The CCA rate for assets currently described in Class 28, resource extraction property acquired for a new mine, would be reduced from 30 per cent to 25 per cent on a declining balance basis. The existing additional allowance up to the income from the new mine or the major mine expansion would be retained, but would not be subject to the half-year rule.

- The CCA rate for drillships and offshore production platforms currently described in Class 7 would be reduced to 25 per cent from 30 per cent on a declining balance basis.

- Costs of mine shafts and main haulage ways or similar underground work undertaken after the start-up of production would be removed from the capital cost allowance system. These costs would be treated as Canadian development expense (CDE) written off at a 30-per-cent declining balance rate rather than depreciated at a 100-per-cent rate in Class 12. Unlike CCA claims, CDE does not reduce the value of the 25-per-cent resource allowance deduction.

- Overburden removal costs incurred after the start-up of production would be treated as operating costs and deductible as a current expense rather than being depreciable at 100 per cent as part of Class 12.

- The CCA rate for buildings currently described in Class 3 would be reduced to 4 per cent from 5 per cent on a declining balance basis. Post-1987 additions and alterations to a building eligible for the 5-per-cent rate would still be entitled to that rate to the extent of the lesser of either $500,000 or 25 per cent of the building's capital cost at December 31, 1987, or the date of completion of its construction, whichever is later.

- The CCA rate for property currently described in Class 2, public utility and other similar property, would be reduced to 4 per cent from 6 per cent on a declining balance basis.

An election to classify property in separate classes would be provided for acquisitions after 1987 of earth-moving equipment and outdoor advertising signs. The current system provides for separate classes for satellites and certain pipelines and other assets. Under particular circumstances these assets can experience abnormal depreciation due to location or use. The separate class election would allow a terminal loss to be realized if the asset in the separate class is disposed of or abandoned and actual depreciation in excess of that allowed for tax purposes has occurred. The generation of a terminal loss results under the separate class provision since costs of the individual assets for which an election is made are not pooled. Under the general pooling of assets, applicable to most classes, terminal losses are recognized only when all the assets in the class have been disposed of. The election must be made in the tax return for the first year in which the taxpayer is entitled to claim CCA in respect of the asset.

The White Paper proposals for changes to these CCA provisions were not a major issue of discussion during the consultative process. There was broad recognition that, with the proposed tax rate reductions, base broadening should include a reduction in the accelerated write-offs of the depreciable assets identified. The Commons committee did not recommend changes to these CCA proposals.

No change is proposed in these rates as set out in the White Paper.

Put-in-Use Rule

The White Paper proposed the introduction of a put-in-use rule to determine the taxation year in which CCA and investment tax credits (ITCs) may first be claimed in respect of an acquisition of property by a taxpayer.

A put-in-use rule achieves a better matching of income and expenses. Under current rules, expenses may be recognized well in advance of the associated revenues. Where equipment is bought and stockpiled, considered to be acquired before delivery, or where interim costs are incurred on assets that take a long time to construct, tax deductions for depreciation can commence in advance of the beginning of a revenue flow from the asset and in advance of deductions for accounting purposes. The proposed rule would reduce this mismatching of revenues and expenses and be more consistent with accounting rules and the practices in respect of tax depreciation for many industrialized countries.

The White Paper proposed that taxpayers may not start claiming CCA and investment tax credits until the earlier of either the year an asset is put in use or the year in which the construction of an asset by or on behalf of the taxpayer is completed and it is thus ready for use. Buildings which were not completed would be considered to be put in use in the year in which substantially all of the building was used for its intended purpose. The rule would also apply to major renovations.

The put-in-use rule would apply to property acquired and renovation costs incurred after 1989. The half-year rule would continue to apply in the fiscal period in which the asset is recognized for tax purposes. The White Paper recognized that the proposal might have an impact on large projects with long lead times (particularly in the resource sector) and suggested that some relief might be required.

Two major areas of concern were raised during the consultations. The first reflected the concerns mentioned in the White Paper with respect to the impact of the proposal on after-tax rates of return and the cash flow requirements for projects having a lengthy construction period. Often these concerns were linked to international competitiveness and the possibility that the rule could create a tax disadvantage for longer term projects in sectors such as petrochemicals, forest products or the resource sector. Various suggestions were made to reduce the impact of the proposal on projects with lengthy pre-production phases. For example, the Commons committee recommended that an asset be deemed to be put in use 24 months after it is acquired if it has not in fact been put in use by that time.

The second general area of concern revolved around definitional issues, principally as to when an asset could be considered to be put in use. If an asset was fully available for service but not actually in service for a variety of reasons, would it be considered to have been put in use for purposes of the rule? How are the rules to apply if an asset is partially in use or part of a multi-stage project? What would occur if an asset is abandoned before being put in use? A variety of proposals were made which generally had the intent of moving the rule closer to a concept of available for service. The Commons committee referred to its proposal in this regard as a "put-in-place" rule.

After considering these concerns, the government proposes that, for property acquired after 1989, taxpayers may not claim CCA and ITCs until the property is available for use for the purpose of earning income from a business or property. This rule will also apply for the purpose of determining when an expenditure on scientific research and experimental development related to the acquisition of a capital asset will be considered to have been made.

The concept of "available for use" is somewhat broader than a strictly interpreted "put-in-use" rule and more consistent with the concept as outlined in the White Paper as it applied to buildings. It is recognized that this concept leads to questions of how it would be applied in particular industries or situations. For the rule to be applied in a fair and consistent manner, further clarification of its operation will be undertaken. It is, for example, the intention that farm equipment that has been acquired, delivered and is ready for performing its function in a year would be considered to be available for use. The detailed technical discussions required to codify this approach were not possible during the consultation process, where attention was focused on the broader issues. Therefore, consultations on these technical areas will be carried out during the coming year. The need for such technical consultations was one reason for the 1990 implementation date for the proposal made in the White Paper.

In addition, to reduce the potential impact of the rule upon projects with long construction periods, a property will be considered to be available for use and qualify for capital cost allowance, investment tax credits and R&D deduction at the earlier of either the time at which the property is first available for use for the purpose of producing income from a business or property, or 24 months after the date at which the property was acquired by the taxpayer. Where the property is not available for use to produce income from a business or property before the taxation year which includes the time which is 24 months after it was acquired, the half-year CCA rule will not apply in the first year in which CCA is deductible in respect of the property.

The proposal being made recognizes the concerns brought forward during the consultations concerning the impact of the proposal on longer-term construction projects. It adopts the measure proposed by the Commons committee and goes further in providing that the half-year rule not apply where the claiming of related capital cost allowances has been delayed for two years after acquisition.

Finally, if a property is lost or abandoned before it would otherwise have been considered to be available for use, and there is no reasonable expectation of the taxpayer recovering the property, the property will be treated as being available for use for capital cost allowance and ITC purposes at that time.

The effect of these changes and clarifications to the rule is consistent with the purpose of the proposal as outlined in the White Paper and so will not result in significantly lower revenues than were expected at the time of the White Paper.

7. Investment Tax Credits and Research and Development

The White Paper proposed a reduction in the rates of investment tax credits (ITCs) for property acquired after 1988. The Atlantic Canada investment tax credit rate would fall from 20 to 15 per cent, the special investment tax credit rate from 40 to 30 per cent and the Cape Breton investment tax credit rate from 60 to 45 per cent. The rates of these investment tax credits were to be reduced in line with the reduction in the corporate tax rates, thereby maintaining the same relative incentive to invest in these regions.

The rates of the high-cost exploration credit and the research and development (R&D) tax credits were left unchanged at their existing levels in the White Paper. By maintaining the rates of the R&D tax credits at their current levels while income tax rates are being reduced, the relative benefit of these tax credits is increased, providing enhanced tax credit support for the R&D sector. This reflects the government's commitment to the support of R&D in Canada.

No changes are proposed to the investment tax credit rates as set out in the White Paper.

The White Paper proposed to limit the amount of ITCs which may be claimed in a year to 50 per cent of federal tax otherwise payable (subject to a base amount of $24,000 for individuals and, in the case of corporations, the federal income tax otherwise payable on the corporation's income eligible for the small business deduction). As a means of ensuring that profitable corporations pay some tax, this proposal was directed towards one of the important objectives of tax reform: to provide greater fairness in the tax system. Currently, profitable corporations may completely eliminate their federal tax liability by claiming ITCs. This would not be possible under the tax reform proposals for larger corporations subject to the ITC claiming limitation. However, in view of this new limitation, the carry-forward period for unclaimed ITCs earned after April 19, 1983 is proposed to be extended from seven years to 10 years.

The limitation represents a balancing of objectives in tax reform: namely, to promote certain activities through tax credits and to ensure that profitable corporations pay some tax.

A number of industry associations argued that the ITC limitation proposal was too stringent. In particular, the R&D industry argued that the proposal would reduce the effectiveness of ITCs as an incentive to perform industrial research and reduce the amount of R&D performed in Canada. The Commons and Senate committees recommended that R&D tax credits be exempted from the 50-per-cent claiming limitation.

The consultative process revealed that the proposal would have a somewhat greater impact on the level of taxes paid in R&D intensive sectors than was anticipated at the time of the White Paper. It is thus possible to relax the rule without reducing revenues below those anticipated. In order to moderate the impact of the proposal on R&D intensive companies while ensuring that profitable corporations pay some tax, the government proposes to limit the amount of ITCs claimed in a year to 75 per cent of federal taxes otherwise payable (subject to a base amount for individuals and small corporations). The proposal to lengthen the carry-forward period for ITCs will be maintained. In the light of the information received during the consultations, this would represent a better balance in the objectives of tax reform. Companies would be allowed to use more tax credits than under the original proposal but profitable corporations would still be required to pay tax. This modified proposal is comparable with tax law in the U.S., where the general business credit (which includes the U.S. research credit) is subject to an ITC claiming limitation of 75 per cent of tax liability over $25,000.

The White Paper also proposed to end the refundability of ITCs for large firms at the end of 1987, one year earlier than scheduled. However, refundability would be extended indefinitely at its current rate of 40 per cent for small corporations and individuals.

The White Paper further proposed that buildings no longer qualify for the R&D incentives, although machinery and equipment and structures used for R&D, other than buildings, will still qualify for the R&D incentives. The combination of the 100-per-cent write-off and the R&D tax credit provides a substantial subsidy for assets of an enduring nature, such as buildings, which depreciate slowly over time. Further, buildings initially used for R&D purposes can subsequently be converted to other non-R&D uses, while the same is not true for structures used for research and development. Finally, this proposal would bring the tax treatment of R&D buildings in Canada more into line with that found in the other major industrialized countries.

R&D industry associations argued that this proposal might have a detrimental effect on R&D performed in Canada. However, the Commons committee saw no reason to disagree with the White Paper proposal. No change is being made to the White Paper proposal for buildings used for R&D purposes. Consequential changes are proposed in the qualification for R&D treatment of payments made to certain third parties with respect to the acquisition of buildings.

Research and Development Expenditures

With any tax incentive, it is essential to ensure that the maximum possible benefits accrue to those for whom the incentive was intended and that these benefits are delivered in a cost-efficient manner. In the

case of the R&D tax incentives, the intended beneficiaries are those taxpayers who actually perform the R&D which generated these benefits, or on whose behalf that R&D was performed, provided that the R&D is related to a business of the taxpayer. Accordingly, amendments to the R&D incentive provisions are proposed to prevent the transfer of R&D expenditures as a form of tax shelter.

It is proposed to strengthen the requirement that, to qualify for these incentives, expenditures on R&D must be related to a business of the taxpayer. For these purposes, the performance of R&D itself will not be considered to be a business of the taxpayer to which the R&D is related unless all or substantially all of the taxpayer's revenue is derived from the prosecution of R&D. Other changes are proposed to ensure that partnerships cannot be used as an R&D tax shelter vehicle. Details of these changes are outlined in the draft legislation.

8. Flow-Through Shares and Earned Depletion

The existing flow-through share provisions in the Income Tax Act allow a principal-business corporation to renounce resource expenditures to its shareholders under certain circumstances. The renounced expenditures are then treated as if they had been incurred directly by the shareholder. Certain types of resource expenditures qualify for an extra deduction in excess of actual costs. This extra deduction is called earned depletion and can be used in the calculation of either personal or corporate income taxes.

The flow-through share provisions in the Act which provide an incentive for resource companies that wish to raise equity financing would be retained in the White Paper proposals. However, several of the corporate and personal tax reform proposals would have an effect on the decision of companies to issue, and investors to purchase, flow-through shares. The reduction in the top personal marginal tax rate as well as the changes to the taxation of capital gains would reduce the influence that tax benefits would have on the choice of an investor between flow-through shares and alternative investment opportunities.

The phase-out of the earned depletion allowances and the corporate tax rate reductions would also affect flow-through share markets. On the one hand, corporations would recalculate a reduced value for the tax deductions renounced to the shareholder and would thus be willing to issue flow-through shares with a reduced premium over market value. However, the investors would no longer be able to deduct more than 100 per cent of the cost of the share when the earned depletion allowances are phased out.

The White Paper also proposed to broaden the existing rules in respect of "prescribed shares", i.e. shares that cannot qualify for flow-through treatment. The tax reform proposal would deny flow-through share treatment where there are specified types of guarantees and/or entitlements. Resource expenditures incurred through partnerships would also be made subject to the "at risk" rule. This rule limits the deduction in respect of a partner's share of resource expenditures incurred by a partnership to the amount of the investment the partner had "at risk".

Since the White Paper was released there have been extensive consultations undertaken with resource companies, industry associations, provincial governments, investment dealers and the representatives of several partnerships which have acted as intermediaries in flow-through share transactions. There was a widespread concern expressed that the impact of the proposed personal and corporate tax reform proposals would eliminate flow-through share financing.

During the consultations a number of suggestions were put forward for consideration. Most of the suggestions acknowledged that the removal of the earned depletion allowances was consistent with the overall philosophy and direction of corporate tax reform. Many of the submissions focused on increasing the adjusted cost basis (ACB) for flow-through shares as a technical adjustment to reduce the impact of tax reform. This proposal has been made by the Senate committee. The current income tax treatment requires that flow-through shares have a nil ACB. This treatment is consistent with that of other flow-through mechanisms such as partnerships and joint exploration corporations. The nil ACB is in recognition that a full income tax deduction is taken for the cost of acquisition. The result is that, for most taxpayers, all proceeds of disposition are treated as a capital gain.

The Commons committee rejected the suggestion to increase the ACB as well as other suggestions as being "contrary to fundamental tax concepts, inequitable, inefficient or unacceptably complex". The government concurs with the conclusion with respect to the increase of the ACB, but is proposing the changes outlined below.

The government proposes to modify the manner in which the resource deductions taken in respect of flow-through shares and passive partnership interests affect an individual's eligibility for the capital gains exemption under the operation of the cumulative net investment loss rules. The White Paper proposed that the total value of these deductions would be included in the calculation of the individual's cumulative net investment loss. This amount would typically exceed the taxable portion of the proceeds of disposition of the shares due to the earned depletion deduction, the premium typically paid on flow-through share purchases, and the non-taxable portion of capital gains. This could result in a situation wherein a flow-through share purchase and sale within a year might deny a capital gains exemption for capital gains made on other investments for an individual who would otherwise qualify. In recognition of the concern about the impact this interaction may have in these circumstances, the government is proposing to modify the investment loss rules as they apply to deductions taken in respect of flow-through shares and passive partnership interests. It is proposed that deductions taken with respect to earned depletion not be added to an individual's cumulative net investment loss. It is also proposed that only 50 per cent of the deductions arising from flow-through shares or passive partnership interests be included in the determination of the net investment loss. This modification would imply that, in most circumstances, the amount added to an individual's cumulative net investment loss pool resulting from the flow-out of resource deductions will be less than the underlying value of the flow-through share or the passive partnership interest. This would reduce the possibility of investments in flow-through shares or partnerships restricting access to the capital gains exemption for other capital gains of the investor.

The following table illustrates the impact of the change on a potential purchaser of a flow-through share. The investor is assumed to have a 44-per-cent combined federal and provincial marginal tax rate and to be eligible for the capital gains exemption. The investor is assumed to be incurring mining Canadian exploration expense (CEE) eligible for earned depletion at the 16 2/3-per-cent rate.

Interaction of Flow-Through Shares
and Capital Gains Exemption

	Full CNIL impact	Modified CNIL impact
	(dollars)	
Cost of share	100	100
Tax savings	51	51
Net cost of share	49	49
Proceeds from sale of share	80	80
Tax on proceeds	23	23
Net proceeds	57	57
Addition to CNIL	117	50
Taxable capital gain on sale	53	53
Net addition to CNIL	64	-3(1)
Potential tax on other capital gains	28(2)	-1
Return net of tax on other capital gains	29(3)	58

(1) $3 is the amount of the proceeds on the sale of the share that would be eligible for the capital gains exemption.

(2) This amount is the tax value of the net addition to CNIL, i.e. the potential tax which would be payable on other capital gains as a consequence of the flow-through share transactions illustrated.

(3) This amount is the net return on the flow-through share investment assuming that the above tax on other capital gains is in fact paid.

Representations were made that the phased reductions in earned depletion should occur at a slower rate and at year-end rather than mid-year. The government now proposes to extend the phase-out period in which expenditures can qualify for earned depletion so that eligible expenditures made during the period July 1, 1989 to December

31, 1989 will be eligible to earn depletion at 16 2/3 per cent. This change will allow an additional six months during which expenditures will qualify for earned depletion. Under the 60-day rule certain exploration expenses incurred during the first 60 days of 1990 may also be eligible to earn depletion at 16 2/3 per cent. The extension of the earned depletion allowance phase-out would provide significant incentives for flow-through share financing by junior mining and oil and gas companies until the end of 1989. Similar changes will be proposed in respect of the Canadian Exploration and Development Incentives Program to phase it out over approximately the same period as earned depletion.

The government announced on August 31, 1987 a technical adjustment to the new proposed prescribed share rules. Additional time was provided under certain circumstances for shares to qualify under the pre-tax reform definition. The government has also undertaken to modify the prescribed share definition to ensure that entitlements to a grant under the Canadian Exploration and Development Incentives Program do not disqualify a share for flow-through treatment.

The income tax provisions in place after the phase-out of earned depletion at the end of 1989 would continue to provide a meaningful incentive to resource companies. They would permit resource companies to issue equity on a more favourable basis than common shares issued by other types of corporations. Nevertheless, the government recognizes the importance of sustained resource development activity to certain regions of the country and is concerned that adequate levels of activity be maintained during cycles of economic downturn in the industry. The Commons committee suggested that tax incentives or government subsidies may be necessary as temporary measures during periods of depressed prices or economic downturns to ensure the survival of exploration activities in Canada. The government concurs and would examine what temporary assistance might become necessary in such circumstances.

9. Issue Expenses

Expenses of issuing securities or debt, such as underwriting commissions, sellers' fees, legal and accounting fees, registrars' and transfer agents' fees, printing expenses and filing fees, are of a capital nature, but are deductible in the year incurred because of specific provisions in the tax law. To achieve a better matching of expenses and revenues, the White Paper proposed that the deduction of these expenses be amortized. It was also noted that the immediate deductibility of such expenses had been used to add to the tax advantage of some tax-motivated investments.

The White Paper proposed that deduction of expenses relating to the issue of shares, partnership interests and trust units be amortized over a five-year period. The deduction of expenses related to borrowing funds would be amortized over the greater of five years or the term of the debt obligation including any renewal periods. The new rules were to apply to issue expenses and other costs incurred after 1987 with respect to issues after that date.

Concerns raised in the consultation period related to the possibility that longer-term debt issues would be discouraged. There were also questions raised as to possible avoidance of the intention of the proposal by sophisticated persons with the need for regular financings. The Commons committee indicated that it accepted the need to more closely match revenues and expenses and not encourage tax shelter financing. However, it proposed that more neutral treatment of the expenses of issuing debt and other securities could be achieved by making the amortization period a maximum of five years.

The government is therefore proposing that all issue expenses incurred after 1987 be deductible in equal portions over five years. If the borrowings for which the issue expenses were incurred are repaid in a year (otherwise than as part of a refinancing), the remaining expenses are to be deductible in that year. This maintains the basic concept of the White Paper proposals while responding to concerns about non-neutrality among different types of instruments.

10. Preferred Shares

Accompanying the issuance of the White Paper on June 18, 1987, proposed rules for the taxation of dividends paid on preferred shares were introduced in the form of draft legislation. These rules are designed to eliminate the benefits from the use of preferred shares as a form of after-tax financing. By issuing preferred shares in lieu of debt, non-taxpaying corporations are able to transfer the tax benefit of accumulated losses, deductions and tax credits to the holders of the preferred shares, generally taxable corporations, resulting in a significant loss of tax revenues to government. The volume of preferred share issues has increased significantly in recent years as unused deductions, losses and credits have grown. The level of such financing in Canada is greater than in other jurisdictions because of the special tax treatment of dividends.

The system introduced on June 18, 1987 proposed that taxes be levied on dividends paid on preferred shares issued after that date. These rules are described in detail in the June 18, 1987 release.

Since June 18, comments on the proposed rules have been received from a number of individuals and corporations as well as from various industry associations. The system proposed has been thoroughly reviewed in light of the representations received and changes are being proposed as outlined in the revised draft legislation. Further limitations on the access of financial institutions to preferred shares have been introduced in order to ensure such corporations begin to pay tax. The net effect of the other proposed changes is to improve the effectiveness of the rules in preventing the erosion of federal tax revenues, while at the same time providing greater flexibility for the use of preferred shares for non-tax purposes by smaller companies.

11. Real Estate Interest and Other Soft Costs

The White Paper identified a number of cases where business expenses that are currently fully deductible in a year could more appropriately be capitalized and amortized over the life of the asset or deducted when related revenue is earned. Two cases where changes were proposed were in respect of deductions allowed for interest on vacant land and so-called "soft costs" of real estate developers.

The White Paper proposed that the existing rules, which require that certain carrying charges in respect of vacant land be capitalized rather than deducted, be extended to carrying charges in respect of vacant land owned in the business of the sale or development of land and to vacant land held in, but not used in, the course of other businesses. As well, it was proposed that the rules which require taxpayers to capitalize construction period "soft costs" be extended to land development corporations.

While the new rules were to commence to apply to vacant land carrying charges and construction period "soft costs" incurred after December 31, 1987, a five-year transition period was proposed. The percentage of costs subject to the rule would be 20 per cent of the relevant costs in calendar year 1988 and the percentage included in each subsequent calendar year would rise by 20 percentage points, reaching 100 per cent after 1991. These percentages would be prorated for fiscal periods straddling a calendar year-end.

The major area of discussion during the consultation process was in respect of the proposal to capitalize carrying costs on vacant land. A variety of concerns were raised. There was opposition to what was seen as a special provision applying to carrying costs in respect of real estate inventory. More technical concerns were also cited, such as cases where the cost base including capitalized carrying costs would exceed fair market value, raising the need for valuation and possible assessment and appeal. The fact that, due to provincial and municipal regulatory provisions applicable to the industry, many developers cannot control their carrying periods was also put forward as a concern. A common denominator in many of the consultative presentations was that the rule would apply more heavily to the smallest builders rather than the larger, more diversified companies. The Commons and Senate committees proposed that carrying costs on vacant land continue to be deductible. In its place, the Commons committee recommended an alternative minimum tax on the industry.

The proposal to capitalize "soft costs" during the construction period received less comment. Some commentators suggested that self-constructed rental properties would be particularly affected by the proposal and some relief should be provided by capitalizing both land-related and building-related soft costs to the cost of the

building. The Commons and Senate committees supported this modification. It was also observed that, unlike the case for vacant land, incidental revenues earned during the construction period of a building could not be offset by carrying costs.

Several issues were raised repeatedly during consultations and deserve further comment. While these views were often strongly held, they did not place the proposals in the context of general tax reform.

One persistent concern raised was that the measures proposed were intended to address the non-taxpaying status of a number of the largest real estate companies in the country and failed to recognize their potential impact on smaller and medium-sized companies, where the cash flow implications would be most severe. Two key factors must be considered in response to this. First, both large and small real estate companies have lower than average tax rates when compared to companies of similar size in other sectors. Second, both large and small real estate companies will benefit from the significant tax rate cuts under tax reform to the extent they are taxpaying. In these circumstances, base broadening has been directed at all segments of the industry, just as base broadening is being extended to other low-taxed sectors.

A second concern relates to the fact that interest will be required to be capitalized on the real estate sectors' inventory although such costs are generally deductible for other industries. It was argued that this represents a singling out of the real estate sector. There are several factors that should be considered in assessing these concerns. The requirement that carrying costs of vacant land be capitalized already applies to land not used, or held, in the course of carrying on a business. There has thus been a recognition in the tax system that special rules may be necessary for real property. For most industries normal turnover of inventories within a year automatically yields a matching of interest deductions and related income. For the most part, industries with high levels of inventories, such as wholesale trade, are relatively highly taxed. On the other hand, interest expenses on vacant land may be deducted years before the income is recognized on the sale of the property. This confers a substantial timing advantage on land inventory holdings not available to most other industries. As a consequence, in the real estate industry the use of up-front interest expenses to shelter income from past projects is one of the reasons for the real estate sector paying a relatively low rate of tax. In the absence of the change, many firms in the industry with low effective tax rates would benefit from the tax rate cut without contributing to the base broadening of tax reform.

Finally, there is concern in the sector that the proposal would restrict cash flow and lead to a reduction in the scale of activity in the sector. These concerns typically are based on analysis of a single project. They are not directly relevant for an ongoing taxpaying firm undertaking a series of projects. For such firms, the tax rate cut will offset some of the effects of the measure. Moreover, the interest which had been capitalized on a particular project would be available to be deducted against the income from the sale. Analysis of a sample of actual smaller firms confirm that increases in the level of tax are no larger than those facing the corporate sector generally and so are unlikely to have a major impact on either price levels or activity in the sector.

The White Paper did recognize, however, that without adjustment the proposal could have a substantial impact in the early years of its implementation. Thus, a five-year transition period was proposed at that time.

It is proposed that the requirements to capitalize carrying charges of vacant land, and construction period "soft costs", be implemented as outlined in the White Paper subject to the following clarifications and modifications:

- Carrying charges on vacant land in a year may be deducted to the extent of any income from the land in the year.

- For corporations whose principal business is the leasing, rental or sale, or the development for lease, rental or sale, of real property, an additional amount of carrying charges incurred in a year on vacant land will be deductible up to the product obtained when $1 million is multiplied by a prescribed rate of interest for the year. This additional deduction must be shared by related corporations in a manner similar to the existing rules applicable to the small business deduction and must be adjusted for short taxation years.

- The five-year phase-in of the requirement to capitalize the remainder of vacant land carrying costs over the 1988 to 1992 calendar years will be prorated for any taxation year that does not coincide with a calendar year in the transitional period based upon the number of days in each calendar year rather than on the expenditures incurred in those calendar years.

- For all taxpayers, all "soft costs" incurred after 1987 relating to the construction of a building which must be capitalized, including such costs as property taxes on land, will be included in the cost of the building under construction and will, accordingly, be eligible for capital cost allowance.

These changes respond to the concerns raised in the consultations that small corporations affected by the proposal may have more difficulty in operating under the proposed rules, particularly in periods of market weakness. As a consequence, the base amount of deductible carrying charges for a year ($1 million times the prescribed rate of interest for the year) is being proposed. The modifications to the rules for building period "soft costs" also represent changes that respond to specific concerns that building-period "soft costs" related to land would not be recognized until the eventual sale of the property.

12. Unpaid Claim Reserve

The White Paper proposed to discount the unpaid claim reserves of property and casualty insurance companies and life insurance companies in order to more properly reflect the expected future liability facing each company. The Commons committee recommended acceptance of the principle of discounting with respect to the unpaid claim reserve. The committee, however, recommended that the implementation of discounting be deferred until the Superintendent of Financial Institutions is satisfied that such claims reserves are at appropriate levels.

The government believes that the five-year transition period for the change in reserve levels should provide sufficient time for this review and for any consequent changes to be implemented. Thus, the government proposes to proceed with the implementation of the discounting of unpaid claims. The government will work closely with industry and the Canadian Institute of Actuaries in the technical implementation of the discounting proposal to ensure that an appropriate result is achieved in an administratively feasible manner.

13. Taxation of Financial Institutions

Overview

The White Paper proposed significant changes in the taxation of financial institutions. These changes were directed at two main ends. These were, first, to ensure that financial institutions pay a fair share of tax, and second, to bring the taxation of different financial institutions onto a more consistent basis across the sector in the face of the deregulation that is underway. This would make the tax system fairer and raise significant revenues in order to allow substantial tax rate reductions for both individuals and taxpaying corporations.

The White Paper's reform proposals on the taxation of financial institutions were in three general areas:

- the treatment of reserves either for future liabilities (policy reserves) or for an estimated revaluation of assets (reserve for doubtful debts),

- the definition of income for Canadian multinational insurers as well as a number of technical changes related to insurance taxation, and

- the taxation of the investment income of life insurance companies that is currently untaxed under the income tax system.

Concerns have been raised that those financial institutions that have been successful in reducing taxes to zero in the past will be able to continue to avoid paying tax in the future.

For the banks and trust companies, the primary reason for their low liability has been the purchase of after-tax financial instruments such as preferred shares. Dividends received by corporations are not taxable due to the intercorporate dividend deduction. Interest, on the other hand, is taxable. Thus, the institutions have accepted the lower yield associated with dividends on shares, in place of earning the higher pre-tax rates of interest on loans. The net result has been lower financing costs to borrowers and a substantial reduction of tax paid by the financial institutions. In the case of the Small Business Bond and Small Business Development Bond programs, this arrangement has been explicitly sanctioned and encouraged by the government.

While life insurance companies have participated in the after-tax financing market to some extent, they have been able to exploit clear deficiencies in the existing law. Many insurance companies have paid little or no tax since the investment income tax was repealed in 1978.

The White Paper proposals have been explicitly designed to bring low-taxpaying financial institutions into a taxable position in three important ways.

First, most of the after-tax instruments that have reduced the taxes paid by banks and trust companies will be maturing over the next two or three years. The new rules applying to preferred shares should ensure that these instruments are largely replaced by fully taxable interest-bearing debt. These provisions are being further tightened for financial institutions with respect to new purchases of preferred shares issued before the new rules came into effect.

Second, the reductions in reserves allowed for tax purposes will raise the taxable income of such corporations on an ongoing basis. More importantly, the transition provisions for these changes will raise significant extra revenues from the sector over the next five years and have been explicitly designed to advance as much as possible the date when such corporations begin to pay tax. This is accomplished by fully offsetting any loss carry-forwards and other unused discretionary deductions such as capital cost allowances against the amounts in respect of which transitional relief is being provided. These provisions result in an inclusion in taxable income of about $4.5 billion with a federal tax value of some $1.2 billion to reduce or eliminate loss carry-forwards and increase taxes paid by these institutions.

Third, the major defects related to the taxation of insurance companies have been addressed.

Discussions over the summer on the allocation of loan losses in foreign branches of banks and the implications of tax reform on the tax treatment of special provisions for losses on transborder claims have led to further proposals in this area as part of tax reform. These are consistent with the Commons committee suggestion that methods be studied for the allocation by country of loan losses.

Further changes will be pursued actively over the coming year, focusing on the foreign tax credit system and the use of reinsurance contracts. The changes in the foreign tax credit system will lead to tax payments by the banks over and above those estimated in the White Paper, and the changes to reinsurance will ensure that the revenue increases projected from the insurance industry are realized.

The Commons committee and others have suggested that a minimum tax be placed on financial institutions to ensure future tax revenue. Minimum taxes not related to income, by their nature, have the potential to be unfair and discriminatory. An alternative tax, applied to a base other than business income, has the potential to tax institutions at times when they are experiencing real economic

losses. The need for the level of tax to be linked to income was recognized in the Commons committee report which applied a cap of 28 per cent of the Canadian proportion of world-wide income for calculating liabilities under its proposed minimum tax.

It is thus generally preferable to move, as the government proposes, to deal directly with problems in the income tax system. Significant levels of tax are expected to be raised from financial institutions as a result of tax reform. In this case, minimum taxes would not generate the level of incremental revenues that they might otherwise appear to offer in the medium term and so do not provide an ongoing source of funds.

Nevertheless, the government recognizes that some currently profitable financial institutions might continue to be non-taxpaying in the first year or two of tax reform as remaining loss carry-forwards are used up and holdings of after-tax financing reach maturity. Therefore it is proposed to extend a modified form of the existing capital tax on deposit-taking institutions as a tax creditable against corporate income tax. This tax will generate revenues in the first two years of the reform period, with these revenues being offset in later years as the institutions pay significant levels of corporate income taxes. This will further accelerate the taxes paid by financial institutions.

The following table shows the federal tax value of base broadening from the changes proposed in the White Paper, supplemented by the changes noted above. The table reflects not only the specific changes made to the rules for reserves and the taxation of life insurance companies, but also the impact on these institutions of changes to preferred shares, capital gains, and the other more general tax changes. Under current economic projections, tax reform will result in significant levels of tax being paid by financial institutions.

Estimated Federal Value of Corporate Income Tax Base-Broadening for Financial Institutions Resulting from Tax Reform Proposals, 1988-1992

	1988	1989	1990	1991	1992	Total
	(millions of dollars)					
Banks and other deposit-taking institutions	260	350	500	660	720	2,490
Insurance companies	150	240	300	320	380	1,390
Total	410	590	800	980	1,100	3,880

The government is committed to ensure that profitable financial institutions pay levels of tax consistent with their economic circumstances. It believes that the major changes to the income tax system being proposed will be effective and are the best way to achieve this goal. The government will actively monitor the tax position of the major financial institutions as tax reform is implemented to verify that appropriate levels of tax are paid by them in the future. The government will carefully consider the report of the Commons committee and is prepared to make further changes, either in the regular corporate income tax or alternative mechanisms, if necessary.

Treatment of Doubtful Debts

The White Paper proposed that the tax system treat the doubtful debts of financial intermediaries in a uniform fashion across sectors, based on the actual loss experience of the taxpayer. This approach is consistent with the regulatory reform applicable to financial institutions and the need to prevent tax deferral opportunities in establishing loan loss reserves. In those cases where a doubtful debt reserve is established by examining individual loans, a prescribed recovery rate would be applied in order to eliminate the deferral of tax arising from the difference between the prudential level of the reserve and actual loss experience.

In the consultation process, both the Commons committee and the industry associations representing the trust companies and credit unions recognized the need for a reduction in doubtful debt reserves of taxpayers using formulas in sections 33, 137, 137.1 and 138 of the Income Tax Act, but generally called for the continuation of the formula approach employed under the current law. A number of groups argued that the prescribed recovery rate be eliminated on the grounds that, over the course of the business cycle, provisions are as likely to understate as overstate the actual loss experience of financial institutions. The choice of a single rate might also create inequities arising from the different recovery rates experienced by individual financial institutions.

The Senate committee recommended that a provision for loan losses be allowed only when the loan has been established to be uncollectable. This would be similar to the provision enacted as part of the tax reform in the United States. The government believes, however, that this would delay the recognition of loan losses beyond the time an economic loss actually accrues to the financial institutions.

It was further noted that the provision permitting a doubtful debt reserve which will be effective for all financial intermediaries after tax reform did not include some financial instruments currently offered by these institutions. In particular, loans acquired from another financial institution and "off-balance-sheet" instruments such as bankers' acceptances, letters of credit, and guarantees are currently omitted.

The government has concluded that the White Paper proposals with respect to doubtful debts should be implemented. Continuation of the formula approach, even at a reduced rate, would still lead to the deferral of tax for those taxpayers whose loss experience is less than the formula's parameters. The typical loss experience varies greatly across various types of loans.

The government proposes a prescribed recovery rate on doubtful debts that are determined on a loan-by-loan basis. A single prescribed recovery rate is proposed due to the administrative complexity of introducing different rates according to type of asset held by a financial institution. The government will continue to monitor the recoveries of provisions taken by financial institutions on individual loans and will also be examining the audits of doubtful debts undertaken for both regulatory and tax purposes in establishing an appropriate prescribed recovery rate in future periods.

With respect to financial instruments such as bonds, debentures, mortgages, hypothecs and agreement of sale and similar forms of indebtedness previously covered under the Minister's Rules for banks or sections 33, 137, 137.1 and 138 for other financial intermediaries that are not technically included in the current provision for a doubtful debt reserve under paragraph 20(1)(l), the government proposes to include generally those financial instruments issued or acquired in the ordinary course of business. A doubtful debt reserve will also be provided for off balance-sheet financing agreements such as loan guarantees, bankers' acceptances, etc. involving arm's-length persons. The government will continue to review the tax treatment of transactions involving non-arm's-length parties in the context of its overall review of the taxation of foreign income of financial institutions.

Reserve Transition

The White Paper recognized that the major changes proposed to the reserves of financial intermediaries could have a significant cash impact on particular financial institutions. Consequently, a five-year transition was proposed which would apply to the change in the level of reserves resulting from the tax reform proposals and would take into account tax losses and other unutilized discretionary tax deductions available to a financial institution. The change in the level of reserves would be brought back into income in the first year of tax reform, to the extent of unutilized deductions and losses, and the balance would be brought into income over the period 1989 to 1992.

The Commons committee supported the transition proposals. However, individual industry groups raised a number of concerns. It was argued that transition should be based solely on the impact of the reserve changes, and hence be available regardless of the existence of unused losses and deductions. For example, given the large special provision for losses on transborder claims taken by the banks since June 18, the loss carry-forward related to this provision will offset much of their transitional relief. Some associations called for a 10-year transition, as had been the case following changes to reserves implemented in 1972.

One of the objectives of tax reform was to ensure that profitable corporations pay tax. Consequently, the government believes that the transition should be provided only after the accumulated losses and deductions of the financial institution have been offset. If a financial institution has tax losses sufficient to offset the impact of the reserve changes, transition relief is not needed.

The government proposes to implement the transition mechanism as outlined in the White Paper. Account will be taken of the deemed 1971 reserves of credit unions and the deemed 1968 reserves of life insurance companies in determining the amount of reserves to be brought into income.

The Allocation of Loan Losses on Foreign Indebtedness

Since the publication of the White Paper, the banks have significantly raised their provisions on loans to countries designated by the Superintendent of Financial Institutions. It has been necessary to integrate these special provisions for losses on transborder claims (SPLTC) into the White Paper proposals. The government has been careful to ensure that the decrease in value of these loans recognized by the banks in their financial statements is treated for tax purposes in a manner consistent with the tax reform proposals. For example, a doubtful debt provision in respect of loans booked in subsidiaries will not be allowed in the post-reform period.

The movement from the rules administered by the Superintendent of Financial Institutions to a reserve-based system for tax purposes under tax reform and the size of the SPLTC provisions taken by the banks also have significant implications for the foreign tax credits of the banks. The government will be examining the taxation of foreign income as it relates to the banks to ensure that the system of foreign tax credits is consistent with the government's tax reform objectives.

Additional Changes to the Taxation of Financial Institutions

Two additional proposals, over and above those included in the White Paper, are being made to increase the level of tax paid by the large deposit-taking institutions, i.e., the largest banks and trust companies. The first proposal is an extension of capital tax applying to deposit-taking institutions which was in place in 1986 and 1987. Second, an in-depth examination of the taxation of the foreign income of the banks and other financial institutions will be conducted in the next year to complement changes made to the allocation of loan losses as part of tax reform.

Payments made under the new capital tax will be creditable against the regular federal income tax of the financial institution with a carry-back provision of three years (but not before 1988) and a carry-forward provision of seven years. The current capital tax is levied at a rate of one per cent on capital in excess of $300 million. The threshold for paying the tax will be reduced to $200 million of capital. No tax will be levied on institutions with capital less than this threshold. The current rate of one per cent will apply to capital in the $200 to $300 million range with an increased rate of 1.25 per cent applying to capital in excess of $300 million.

Reduced levels of capital tax will occur in subsequent years as more financial institutions begin to pay the regular income tax. Once all of the banks and trust companies have returned to a taxable position,

it is unlikely that any amounts would be collected from the capital tax. Even in the event of an unusually large loan loss in the future, no tax would likely be collected due to the carry-back provisions of the tax. Nevertheless, the capital tax will provide a backstop to the regular income tax to prevent the income tax from a large bank or trust company falling to zero over a prolonged period of time.

The tax will not be applied to large insurance companies. The extensive changes proposed under tax reform for this sector should ensure that significant tax revenues will be collected over the next five years. However, the tax position of all of the large financial corporations will be monitored closely over the next few years to ensure that the tax reform changes will be effective.

The second proposal, not originally in the White Paper, relates to the taxation of foreign income of financial intermediaries with a special focus on the foreign tax credit provisions claimed by the major banks and the use of reinsurance as a tax avoidance vehicle by insurance companies.

Issues related to the allocation of loan losses and their impact on foreign tax credit claims of banks have already arisen in the context of the discussions this past summer concerning the tax treatment of the increased deductions for Third World loan losses. Further changes will be required to ensure an appropriate measurement of income against which foreign taxes can be credited. These changes will increase the amount of taxes paid by banks.

Finally, the review of the taxation of foreign income of banks and other financial intermediaries will examine the apportionment of both costs and income between domestic and foreign operations. An examination of this type has already occurred for multinational insurance companies with the changes reflected as part of the tax reform proposals.

Life Insurance Company Taxation

Definition of Canadian Investment Income

Life insurance corporations are taxed under special rules in the Income Tax Act with Regulations reflecting the unique characteristics of the industry. Life insurance corporations are not taxed on their world income as are other corporations because of the diverse forms of taxation applied to this sector internationally. Instead, there are special rules to determine the amount of underwriting income, gains on the sale of property and gross investment income attributable to the Canadian insurance business of resident multinational life insurance corporations and non-resident insurance corporations.

The rules for determining gross investment revenue and gains on the sale of property to be included in income for Canadian tax purposes require the computation of a Canadian Investment Fund (CIF). Corporations are required to fill the CIF by designating to the CIF investment property and non-investment property used or held in a Canadian business. The gross investment revenue from the designated assets is reported as Canadian income. These rules were seriously deficient in several areas and enabled the major life insurance companies to avoid paying income tax in Canada. For example, insurers could understate income related to their Canadian business by designating assets with lower yields.

The tax reform proposals are designed to correct these deficiencies.

The White Paper indicated that other related changes to the Income Tax Act would be made which would be discussed with the industry. Among these measures were technical changes to the proposed treatment of policy loans, superficial losses, and the deduction of experience rating refunds.

Extensive discussions have been held with the Canadian Life and Health Insurance Association (CLHIA) on the White Paper proposals and the related technical changes to the Income Tax Act. The basic structure outlined in the White Paper will be adopted. The discussions have been useful in refining the detailed implementation of the new rules.

The White Paper proposed that a minimum amount of net investment revenue (gross investment revenue less related interest and other expenses) must be attributed to the Canadian businesses carried on by an insurer. Thus, an insurer would no longer be able to designate its lower-yielding assets or assets with lower-taxed revenues to avoid paying tax.

The minimum amount of net investment revenue required from investment property designated would be the average net investment returns on all Canadian investment property held by the insurer. The net investment revenue target would be compared with the net investment revenue generated by the investment property actually designated by the insurer to its Canadian Investment Fund. Canadian investment property is to be defined in the Income Tax Regulations.

Any difference between this minimum amount and the net investment revenue generated by investment property designated will be required to be included in income for tax purposes. No additional designations of property will be required to generate this income.

If designated assets generate more revenues than the minimum amount required in a taxation year, the taxpayer will be permitted to carry the excess forward for a period of seven years. The amount carried forward will reduce or eliminate the amount required to be added to income in a year when the net revenue from designated assets does not reach the minimum revenue target.

In calculating the minimum required net investment revenue, the insurer will apply an average return on foreign investment property to foreign investment property designated where the value for the year of such property designated to the CIF exceeds 5 per cent of the CIF. The insurer can elect to use the average return on Canadian investment property for all investment property if the value for the year of foreign assets designated is less than 5 per cent of the CIF. A deduction for foreign taxes paid on income derived from foreign assets designated as being used or held in the Canadian business is under consideration.

The limit on designations of rental real estate investments proposed in the White Paper will not be implemented. Instead, a form of interest income imputation on vacant land and property under development will be applied to all insurers. The current rules limiting the qualification of vacant land held for over two years as investment property will be repealed.

The equity limit rules for limiting the designation of Canadian equity property will be retained in the computation of the minimum investment revenue amount. Multinational corporations could otherwise meet the CIF requirement with Canadian equity property and not pay tax due to the inter-corporate dividend deduction. However, in order to make the rules more balanced across all insurers carrying on business in Canada, the equity limit will be modified to be the greater of 8 per cent of the CIF or the limit as calculated under the current rules for resident multinational life insurers.

Policy loans will be treated in a neutral way as proposed by the CLHIA and as recommended by the Commons committee.

The CLHIA and the report of the Commons committee identified a potential loss of federal income tax revenues through reinsurance arrangements that are designed explicitly to avoid paying income tax. The report recommended a general anti-avoidance clause be implemented such as provided in the U.S Internal Revenue Code. The clause proposed by the committee could, however, affect bona fide reinsurance arrangements. The area of reinsurance is currently under review by the Department of Finance.

The Commons committee report also suggested that bond and mortgage trading profits and losses be amortized over the remaining lifetime of the security for all financial institutions. This proposal would represent a fundamental change to the Income Tax Act affecting all financial institutions and will therefore require future consideration before any action is taken.

Investment Income Tax

The White Paper proposed that a tax of 15 per cent be reintroduced on the investment income of life insurance corporations. The tax would be similar to the investment income tax on life insurers that was in place between 1969 and 1978. The proposal was intended to reduce the tax preference given to the life insurance sector. Insurance companies receive income on undistributed funds accumulating with respect to life insurance policies which is untaxed or benefits from a prolonged tax deferral under the current rules.

The original investment income tax (levied under Part XII of the Income Tax Act) was withdrawn in 1978 because of the introduction of the $1,000 investment income deduction for individuals, which upset the balance between competing forms of savings at that time. In the context of tax reform where a number of specific preferences, including the $1,000 investment income deduction, are being eliminated or reduced, and also in the context of the deregulation of the financial sector which will promote competition among different financial institutions, it is appropriate to reintroduce this form of tax in order to provide for a fair treatment across different financial sectors and investment instruments.

The tax is appropriately imposed at the company level, as the corporation is the recipient of the income earned on funds accumulating within life insurance policies. If a policy is surrendered, a portion of the accumulated income is taxed in the hands of the policyholder. A deduction for such portion of this income would be allowed in computing the investment income tax base at the company level to prevent double taxation. The tax will effectively reduce the amount of tax deferral on investment income building up within life insurance policies.

The report of the Commons committee recommended that the tax not be implemented. The report was concerned that revenues from the tax would be significantly lower than projected in the White Paper. In part, the committee's concerns reflected an analysis of a preliminary version of the proposal prior to technical discussions with the industry. Significant revenues will result from the investment income tax as described below, although they will be somewhat lower than those estimated in the White Paper. The committee and the industry have suggested that an appropriate estimation of the revenues that would arise from an investment income tax should be based on the existing accrual rules for determining the amount of income on non-exempt life insurance policies. The accrual rules, however, were designed for a different purpose and significantly understate the level of tax to be raised from an appropriately structured investment income tax at the company level.

Insurance companies earn investment income with respect to the accumulated and undistributed premiums which they have received on insurance policies. Typically, this income is not made available to the policyholder until the accumulated income received by the company exceeds the up-front costs of selling the policy. In a general way, the accrual rules are related to the amounts made available to the policyholder and effectively allow for an up-front deduction of the expenses incurred in selling (a more detailed explanation is contained in the response to the report of the Commons committee). In measuring the income received by the company, however, expenses should be recognized over the period that the income is earned. Thus, the accrual rules would result in a mismatching of income and expenses leading to a prolonged deferral of tax.

In the absence of an investment income tax, this income would continue to be received on a tax-deferred basis by the insurance company. The tax outlined below, which provides appropriate recognition of costs associated with this income, would tax this flow of income and would raise approximately $175 million in 1988 if it were fully phased in. This reflects the significant value of the tax preference currently given to life insurance companies.

The Senate committee recognized that this tax deferral on the income received by insurance companies with respect to funds accumulating under life insurance policies is a tax preference. Nevertheless, it recommended that the tax preference be maintained. The government believes that the Senate committee's goals of encouraging private savings for retirement are better and more fairly served though the provision of tax-assisted pension vehicles, rather than providing special tax treatment for one form of financial instrument.

The government intends to proceed with the implementation of an investment income tax.

The White Paper set out in a general way the structure of the proposed tax. The following elaboration reflects the technical discussions held with the industry:

- Deductions will be allowed in computing the investment income tax base for expenses associated with earning Canadian investment income and for a portion of the income from the Canadian life insurance business of the insurer determined under Part I of the Income Tax Act reduced by any losses of other years which have been deducted in computing the insurer's taxable income for the year.

- The portion of the income of the life insurer from its Canadian life insurance business deductible in computing the tax base will be that portion of the income which is considered to relate to the investment business, as opposed to the underwriting activity. For the purposes of this allocation, the income of the insurer from its Canadian life insurance business will include the taxable amount in respect of gains realized in respect of all property used or held in its life insurance business in Canada, since such gains will also be included in the gross investment income subject to the tax.

- A portion of the general and administrative costs applicable to the non-segregated life insurance business will be deductible in computing the tax base to recognize that these expenses are recovered from both the insurance underwriting business and the investment business of the corporation.

- Investment income attributable to the annuity business of life insurance corporations will be excluded from the tax base, because the investment income of annuities is subject to current taxation at personal tax rates under the accrual rules. Similarly, the investment income attributable to fixed contractual arrangements entered into before January 1, 1988 and to registered life insurance policies will be excluded from the tax base.

- The investment income attributable to annuities, grandfathered policies and registered plans will be determined using the average reserve liabilities of the company. Such income will be excluded after deducting expenses related to earning investment income, a portion of the general and administrative expenses and a portion of the Part I income of the corporation, as described above.

- A deduction will also be allowed for a specified percentage of the net commissions and premium taxes that relate to the life insurance business other than the excluded business -- annuities,

registered and grandfathered policies. This percentage will reflect the amounts related to the investment portion of the insurance contract. The specified percentage will also take into account the appropriate amortization of expenses over the life of a typical policy.

- As proposed in the White Paper, amounts that are required to be included in the income of policyholders with respect to their policies -- other than annuities or grandfathered or registered policies -- will be deductible in computing the tax base.

- Life insurance corporations will be permitted to deduct the amount of their investment income tax in calculating their Part I income. This will require a circular tax calculation because the Part I income will also be deductible by the corporation in calculating its investment income tax. These circular calculations were also made under the previous investment income tax.

- A seven-year carry-forward will be provided if there is a loss in the taxation year as computed under the tax.

As proposed in the White Paper, the tax will be phased in at 3 per cent in 1988; 6 per cent in 1989; 9 per cent in 1990; 12 per cent in 1991 and 15 per cent in 1992.

CHAPTER IV

COMPLIANCE AND ADMINISTRATION

1. General Anti-Avoidance Rule

The introduction of a general anti-avoidance rule is an important feature of tax reform. It is an essential element in protecting the expanded tax base against further erosion and stabilizing income tax revenues. As the government indicated in the White Paper, the process of action and reaction produced by the introduction of specific tax measures and the aggressive response by taxpayers in attempting to avoid such measures has to be curtailed. Moreover, equity requires that firm measures be taken to block sophisticated strategies designed to yield tax advantages that were not intended by Parliament.

In the recent past, the government has introduced detailed rules to deal with specific types of tax avoidance transactions, many of which were announced in press releases. For example, new rules have recently been implemented to prevent contrived transactions that result in a misuse of the provisions of the Income Tax Act dealing with capital dividend account and refundable dividend tax on hand. Such detailed anti-avoidance rules are often necessary since it is highly uncertain that the existing legislation and case law are sufficient to prevent strictly tax-motivated transactions.

The proliferation of such technical anti-avoidance rules, however, presents a number of difficulties. Apart from the added complexity that they generate, these rules tend to create other loopholes and they generally do not apply to transactions carried out before the rule is announced.

The implementation of an effective general anti-avoidance rule is intended to deal more strongly with the problem of contrived tax-avoidance transactions. Unlike its major trading partners, Canada does not have such a general rule either in judicial or legislative form. The existing rule contained in section 245 is of limited application. It deals only with deductions used in computing income and is based on the concept of artificiality, the meaning of which has often varied, as has been pointed out during the consultation process.

The adoption of a business purpose test, as proposed in the White Paper, is designed to restrict the provisions of the Income Tax Act to real economic transactions and to deny their application to tax-motivated transactions designed to utilize them to obtain benefits not intended in the Act.

Generally, the rule as proposed in the White Paper provided that an avoidance transaction, as defined, would be ignored for tax purposes and that the tax situation of a taxpayer would then be determined as is reasonable in the circumstances. The definition of an avoidance transaction introduced as statutory concepts the business purpose test and the step transaction doctrine. Special provisions were included to allow third parties affected by an avoidance transaction to request adjustments of a relieving nature. A general provision indicated that the purpose of the new rule was to counter artificial tax avoidance.

Detailed explanatory notes were also provided to reduce the uncertainty that might result from the introduction of the rule. It was also indicated that one or more interpretation bulletins or circulars would be issued by Revenue Canada on the application of the new rule.

During the consultation process it became clear that many taxpayers and advisers share the view that the current situation is unsatisfactory. However, concerns were expressed about the proposed rule.

Some critics challenged the necessity for a new general anti-avoidance rule, arguing that all the necessary tools to control abusive avoidance schemes effectively were on hand in the current legislation and case law. Many others, including the Commons committee, recognized the need for a more effective rule, but questioned the particular techniques chosen in the White Paper.

Most of the representations, however, focused on the scope and operation of the new rule. The most commonly expressed concern related to the uncertainty it would generate. It was argued that the business purpose test is inappropriate because it is foreign to our law, that it does not deal effectively with family transactions, and that the existing jurisprudence favours an "object and spirit" approach. It was further argued that the new rule allows too much discretion in favour of the Minister of National Revenue in ignoring the transaction and adjusting the tax consequences "as is reasonable in the circumstances". Another concern related to a perceived discrepancy between the technical notes and the proposed legislation; the plain words of the legislation, it was said, were more strict and less accommodating than the notes suggested. The relieving aspect of the "purpose" provision in the proposed rule was questioned and requests were made for clear exemptions from the rule for specific incentive provisions and a broad range of legitimate tax planning transactions.

With respect to the administration of the new rule, it was argued that its broad scope would hamper normal commercial transactions, put stress on the rulings process and place considerable power in the

hands of assessors. A related argument was that, because of the untested scope of the rule, its application could vary considerably depending on the individual assessor responsible for its application in particular circumstances. Finally, representations were received on the propriety of imposing penalties for avoidance transactions.

While these representations identified a number of aspects meriting reconsideration, the government remains convinced of the need for a general anti-avoidance rule and thus intends to implement such a rule. However, it proposes important improvements to the draft proposals in the White Paper. These are reflected in the draft amendments and explanatory notes set out in the Annex to this paper. The most significant of these improvements are described below.

- The "notwithstanding" provision: Subsection 245(1) of the original draft stated that it applied "notwithstanding any other provision of this Act". Concern was expressed that this might result in the new rule denying legitimate use of explicit provisions of the Act such as incentives and tax-free rollovers. This was not intended. It was intended, however, that the new rule may apply to an avoidance transaction even where a taxpayer is in literal compliance with specific provisions of the Act. The government proposes elimination of the "notwithstanding" provision in the revised text, to clarify that the new rule would not supplant other provisions of the Act but would apply together with these other provisions to require economic substance in addition to literal compliance with the words of the Act.

- Consequential adjustments: The effect of the original draft rule, when applied to an avoidance transaction, would be to allow the tax consequences of the transactions to be determined as is reasonable in the circumstances, ignoring the transaction. The reference in that draft to income, taxable income, tax or other amount payable or refundable would not directly cover a number of amounts, such as the adjusted cost base of property or the paid-up capital of shares, that may have to be adjusted following an avoidance transaction. Moreover, to say that the tax consequences are to be determined by ignoring the avoidance transaction would not always be appropriate. In some cases the transaction and its tax effects might have to be maintained vis-à-vis certain persons. To clarify the first point, a definition of tax consequences to any person is proposed in

the revised text. The second point is met by providing that the effect of the rule is to deny a tax benefit rather than to ignore the tax consequences that would otherwise flow from the transaction.

- Business purpose test: The definition of "avoidance transaction" in the original proposed draft would exclude transactions carried out primarily for bona fide business purposes. On a strict interpretation of the expression "business purpose", it might be considered that this exception would not apply to transactions, such as family transactions, even if they are not primarily tax-motivated, since they are not carried out for "business". To resolve this widely-expressed concern, the government proposes that the test be reformulated to refer to a primary purpose "other than obtaining the tax benefit".

- General purpose provision: Subsection (6) of the original draft rule was a purpose provision of a general nature. To clarify and to emphasize that the new rule is not intended to affect genuine transactions with economic substance that are consistent with the object and purpose of the Act, a specific provision is made in the revised text with respect to transactions that may reasonably be considered not to result in a misuse or abuse of the Act read as a whole.

- Adjustment provisions: A number of technical points have been recognized with respect to the provisions of the original draft rule that allow a third party to request an adjustment. These provisions are revised to allow requests for adjustments following a determination of the Minister of National Revenue as well as following an assessment, and to clarify when such request may be made. A procedure is established for determinations by the Minister of tax consequences that do not require an assessment. Moreover, an extension to the period for requesting an adjustment is provided. For the actual change, reference should be made to the revised draft and explanatory notes.

- Explanatory notes: Due to the special importance of the explanatory notes with respect to the proposed rule, and the concerns raised about whether they could be legitimately referred to as aids to interpretation, it is proposed to authorize the courts to have recourse to such notes in interpreting the rule.

- Avoidance transaction: In the original draft the definition of an avoidance transaction to which the rule applies was not an exclusive one. This implied that transactions other

than the two specified in the rule might be included. In the revised draft, the word "includes" is changed to "means" to allay concerns as to the scope of the new rule.

- Other: Various technical changes are being introduced to clarify the operation of the new rule. New words are added to avoid circularity problems in subsection (2) and to ensure that indirect tax benefits are included. The necessity for the reduction, deferral or refund to be a "significant" reduction, deferral or refund is eliminated because of the confusion expressed as to the meaning of significant, and because the rule is by its own nature limited to abusive tax avoidance.

- The White Paper had raised the possibility of penalties for abusive avoidance transactions. The government will not proceed with a penalty provision.

For more details reference should be made to the revised draft of section 245 and the revised explanatory notes in relation thereto. Prior to the implementation of the rule Revenue Canada, Taxation will provide further information as to the intended operation of the rule.

2. Specific Rules

a) Anti-avoidance

The White Paper indicated that the specific anti-avoidance rules of the Act needed to be reviewed as part of the new approach against abusive tax avoidance schemes. The review of existing specific anti-avoidance provisions is not yet completed. A complete overhaul is needed to correct perceived weaknesses and anomalies in these rules and to eliminate or adjust such rules where they are inappropriate having regard to the new general anti-avoidance rule. All the specific anti-avoidance rules and related provisions, such as the associated corporation and the related person rules, will be reviewed to ensure their effectiveness and their consistency with the new general anti-avoidance rule. This process will yield a consultation draft to be issued in 1988.

b) Technical rule re: transfer of business assets to a corporation before a sale of shares

The White Paper proposed the addition of a specific rule to ensure that a transfer of a business through a sale of shares is not treated as a sale of the underlying business assets.

In the absence of a specific provision of the Act to the contrary, proposed section 245 might apply to treat the sale of the shares of a subsidiary corporation by its parent as a sale of the underlying property rather than as a share sale where all of the business assets of the parent were transferred by it to the subsidiary shortly before the shares were sold. Since there is no policy reason to treat the share sale differently depending on when the business assets were incorporated, it is proposed to add a rule to the Income Tax Act to ensure that in these cases the shares of the subsidiary would be capital property to the parent and that the transaction would not be treated as a sale of the business assets.

The proposed rule will provide that the shares of a wholly-owned subsidiary will constitute capital property where they were issued in exchange for all or substantially all of the property used in a business previously carried on by the parent. The proposed rule will not apply where the business is not transferred -- for example, if only some of the assets used in a business were transferred on a rollover transaction by the parent to the subsidiary but the business itself was retained.

In these circumstances, if the series of transactions resulted in a significant tax reduction and the rollover of the assets could be considered to be part of the series of transactions in which the shares were sold, the rollover could be characterized as a step transaction. In this case, the rollover could be challenged under either paragraph 245(3)(a) or (b).

A similar rule will be provided to permit individuals to incorporate business assets in order to qualify for the proposed increase in the lifetime capital gains exemption to $500,000 after 1987 for shares of a small business corporation.

3. Penalties and Offences

Some of the existing fines, imprisonment and penalty provisions for violation of the Income Tax Act fail to achieve their objective because they are perceived as insignificant and therefore do not act as a deterrent, while others, although sufficient to prevent most non-compliance cases, do not effectively deter chronic abusers.

The White Paper proposed to change several offence and penalty provisions, generally in order to increase the amount of the fine, prison sentence or penalty that can be imposed for a failure to comply with the provisions of the Act. In addition, some provisions contain penalties which, while sufficient in most cases, do not deter chronic abusers. Therefore, a new concept of a two-tier penalty was proposed in the White Paper to ensure that the penalty imposed on a taxpayer for a first failure to comply would generally not be greater than in the existing legislation, while a penalty imposed for a second failure by the taxpayer within a specific period of time would be more substantial.

During the consultation process, support was expressed for measures to improve compliance. However, it was submitted that certain increases to the amount of penalties and fines were excessive, particularly in view of the complexity of the filing requirements. In particular, the additional penalty of 50 per cent of the interest charged for late or deficient instalments was criticized on grounds that instalments are estimates and the amount due in a particular year may be impacted by a reassessment of the previous year's income, and the Commons committee recommended this penalty not be implemented.

After careful consideration, the government intends to proceed with the White Paper proposals subject to the following modifications. First, the additional penalty to be introduced for late or deficient tax instalments will apply only to the portion of the interest charge that exceeds $1,000; this will ensure that minor errors of computation of instalment tax will not trigger the application of this penalty. Second, the two-tier penalty that is introduced with respect to the failure to withhold or deduct or remit or pay an amount of tax at source will apply only to the second or subsequent occurrence in the same calendar year rather than the preceding three taxation years. This modification will reduce the administrative complexities that could have resulted from the original proposal.

Recent studies indicate growing non-compliance with the provisions of the Act. Stronger fines and penalty provisions will encourage compliance and the new concept of a two-tier penalty system will be more effective in discouraging chronic offenders. In addition, the improved compliance experienced in other countries as a result of imposing a higher level of fines supports the government's proposal to increase the fines for these offences.

4. Information Reporting

To ensure a better reporting of income by all taxpayers and to provide more effective means of identifying potential tax avoidance, new reporting requirements were proposed by the White Paper. The additional information collected will assist in ensuring that income is properly reported and, in the case of international transactions, that transfer prices are not unreasonable.

The White Paper proposed that:

- individuals be required to supply their social insurance number to any person or partnership in connection to all information returns relating to the individual that are required to be made by that person or partnership under the Act;

- a reporting requirement be introduced to require investment dealers and financial institutions to report sales on behalf of the taxpayer of shares, precious metals, commodities and other investments generating income or capital gains if the gross proceeds of such sales exceed a prescribed amount in the year;

- a new provision be introduced requiring partnerships to file an annual information return on behalf of the partnership;

- a new provision be introduced requiring the identification of tax shelters, and also requiring a taxpayer who claims a deduction, credit or other amount as a result of the acquisition of a tax shelter security, to report the identification number of the tax shelter in his or her tax return in order to qualify for the deduction;

- Revenue Canada be authorized to require the production of foreign-based information that is relevant to the Canadian tax treatment of a transaction, and that a taxpayer failing to do so would be prohibited from introducing the information covered by the request in a Canadian court;

- a prescribed form similar to the U.S. Form 5472 be required to be filed by corporations carrying on business in Canada that engage in transactions with foreign entities; and

- the statutory limit for the tax assessments relating to cross-border transactions be extended for a reasonable period beyond the current three-year period.

Consultations will continue with respect to many technical aspects of these proposals that have been identified as deserving further refinement. The government believes that these changes will ensure better taxpayer reporting and compliance in keeping with the objective of equity. Draft legislation to be issued in the new year will provide a further opportunity to discuss some of the technical aspects of these proposals.

CHAPTER V

SALES TAX INTERIM MEASURES

1. Introduction

The need to replace the current manufacturers' sales tax is widely acknowledged. The White Paper announced that a new sales tax system will be introduced as stage two of tax reform. The proposed multi-stage tax will be fairer for individuals and will remove the bias against Canadian products in both foreign and domestic markets. The government is now consulting on these proposals and is examining with the provinces one option for that system -- a national sales tax.

Until the new sales tax can be implemented, however, the White Paper proposed a number of interim measures relating to the existing federal sales tax. These measures were designed to raise additional revenues, to reduce some of the competitive distortions that now exist, and to reduce opportunities for tax avoidance. Together with corporate tax measures, the interim sales tax measures will raise additional revenues to enable the government to lower personal income taxes.

This section sets out these proposals including the modifications that are being made as a result of consultations.

2. Marketing Companies and Tax Shifts to the Wholesale Level

To address the competitive distortions that arise from legislative deficiencies in the fair price provisions of the Excise Tax Act, the government made two proposals. First, where a manufacturer sells goods primarily through a related person, the government proposed that that person be deemed to be the manufacturer of all such goods sold by him and liable for tax on his sale price. In addition, to reduce competitive distortions in the markets for household chemicals, toys, games, sporting goods, sound recordings and tapes, the government proposed to tax these products at the sale-to-retailer trade level.

While the competitive distortions caused by the existing legislation are clearly acknowledged by all, both the Commons and Senate committees expressed concern that the proposed marketing company provisions and the shifts to the wholesale level for most products would cause new distortions and thus recommended the proposals be dropped.

However, action to deal with the problems addressed by these proposals is required in order to prevent severe erosion of sales tax revenues in the near future. Thus, the government will act to deal with deficiencies in the existing law. However, to allow time for refinement of the measures proposed in the White Paper, the government proposes to delay their implementation until July 1, 1988.

The government acknowledges that some further refinement of the proposals is required to minimize any distortions that might result from these proposals. Submissions from taxpayers and other interested persons concerning the impact of these proposals will be taken into account as development of the measures continues. Details of the measures will be announced as soon as possible.

The proposal to shift the sales tax on pet litter to the wholesale trade level, effective January 1, 1988, will proceed as originally announced.

3. Fair Market Value

In the White Paper, it was indicated that the current fair price provisions of the Excise Tax Act would be modified so that in cases of non-arm's-length sales (where the manufacturer is making substantial sales to independent persons) the tax will apply to the fair market value of the non-arm's-length sales, a value readily determinable by reference to the prices charged to independent buyers.

The government intends to proceed with this proposal. Accordingly, the authority of the Minister of National Revenue to determine the value of a product for federal sales tax purposes will be replaced with valuation rules based on fair market value concepts effective January 1, 1988.

The fair market value rules will apply to non-arm's-length sales and goods taken by a taxpayer for his own use, to non-arm's-length purchases by licensed wholesalers, and to diversions by way of sale, lease or appropriation to a non-exempt use by unlicensed persons. The fair market value concept will also be applied in other circumstances where it is difficult to determine the value for tax, for example, when goods are leased by the taxpayer rather than sold.

The Governor-in-Council will be authorized to issue regulations providing for the valuation methods to be used in determining the fair market value of goods and services in particular cases. Until such regulations are promulgated, taxpayers should be guided by the valuation methods set out in Revenue Canada, Taxation Information Circular 87-2 on international transfer pricing and other international transactions, sections 47 to 55 of the Customs Act, and the OECD Report on Transfer Pricing and Multinational Enterprises.

4. Tax on Telecommunication Services

In the White Paper, the government proposed that a 10-per-cent tax be applied to amounts charged for telecommunication services provided on or after January 1, 1988. This proposal was supported as an interim measure by both the Commons and Senate committees.

The government intends to proceed with this tax effective January 1, 1988. Following discussions with both carriers and users, it has been determined that the tax will apply to local business telephone, long distance telephone, cellular telephone, telegram and telegraph, data and text transmissions, mobile radio, radio-paging, audio and video program transmissions, leased lines and circuits, and other sales of telecommunication transmission capacity. Charges for the commencement or termination of a taxable service will also be taxable.

Residential telephone services, other than long distance, will be exempt from the tax. Additional services legally available from a variety of sources, including data processing, data storage and information services, will be exempt when provided with basic telecommunication services for a separate charge. Persons who merely purchase taxable services for enhancement and resale will be treated as users of the services they purchase.

All terminal equipment and related service charges will be exempt from the tax. Other equipment that is not terminal-related will be taxable when provided in conjunction with a taxable telecommunication service unless it is also available in the open market from a supplier other than the person providing the telecommunication service.

The tax will be payable by the purchaser of the service and collected by the supplier as agent for the Minister of National Revenue.

This tax is projected to raise approximately $870 million in 1988. It is the intent of the government that this tax be removed in stage two of tax reform.

5. Tax on Cable and Pay Television Services

Also as proposed in the White Paper, effective January 1, 1988, the rate of tax applicable to cable and pay television services will be increased from 8 to 10 per cent.

6. Deletion of Paint and Wallpaper From List of Construction Materials

The White Paper proposed that certain construction materials currently taxed at the reduced rate of 8 per cent be taxed at the general rate of 12 per cent. The affected goods are paint, varnish, stain, and similar coatings and finishes, and wallpaper and similar coverings for interior walls. This change will be implemented effective January 1, 1988.

7. Federal Sales Tax Credit

The White Paper proposed that the federal refundable sales tax credit be increased by $20 per adult and $10 per child. This increase has been supported during the consultation process and will be implemented as proposed. For the 1988 taxation year the credit will be $70 per adult and $35 per child. The income threshold, above which the credit is reduced by 5 per cent of income of the individual or family claiming the credit, will be increased by $1,000 to $16,000.

8. Accelerated Payment of Sales and Excise Taxes

The White Paper proposed that the collection of federal sales and excise taxes be accelerated, effective April 1988, to achieve improved cash management and ongoing savings in public debt charges.

The Commons committee agreed with this proposal. However, representations from the private sector indicated that it would be difficult for some large taxpayers to determine the appropriate payment under the precise method proposed. A number of other issues pertaining to the receipt of instalment payments by the Receiver General, the date of receipt of returns by the Minister of National Revenue and the definition of the last business day also arose during the consultations.

The government will proceed with the acceleration of payments effective April 1988, taking into account the representations made in the consultations. In particular, to accommodate the imposition of twice-monthly remittances of the tax to the existing accounting systems of large taxpayers, the government proposes to implement an instalment payment system in which taxpayers would make instalment or estimated payments on the dates proposed in the White Paper and submit monthly returns by the end of the month following the month of sale.

9. Sales Tax Rate for Alcoholic Beverages and Tobacco Products

To compensate for sales tax revenues forgone by not implementing the proposals with respect to related marketing companies and to the shift of tax to the wholesale level, and, in part, for personal income tax revenues forgone through increases in the credit for dependent children, the Commons committee recommended a surcharge of 3 per cent on federal sales tax payable excluding the telecommunications services tax.

Rather than impose the surcharge of 3 per cent on all sales tax as recommended by the Commons committee, the government proposes to raise the existing rate of federal sales tax on alcoholic beverages and tobacco products from 15 to 18 per cent effective January 1, 1988. This will raise approximately $175 million per year and, in conjunction with the proposed extension of the capital tax on deposit-taking financial institutions, pay for the increased child credits and other changes to the personal income tax.

CHAPTER VI

FISCAL IMPACT

1. Direct Impact by Measure

The reformed tax system will contribute to responsible fiscal management. The risks of revenue erosion over time have been lessened by reducing or eliminating preferences and introducing more effective anti-avoidance provisions. The proposals contained in the White Paper have been designed to be fiscally neutral with respect to the budgetary position of the government over the years 1988-89 to 1991-92 when the measures will be fully phased in. Additional revenues are not required in stage two of tax reform to "pay for" stage one.

Similarly, a fundamental constraint on the modifications to the White Paper arising out of the consultation process was that the modifications on balance be neutral with respect to the fiscal position of the government. Table VI-1 presents, measure by measure, the impact of the modifications discussed above for each of the taxation years 1988 to 1992.

Table VI-1 indicates that, over this period, changes to the personal income tax measures relating to the increased benefits for families with children and modifications to the automobile expense rules will reduce personal income tax revenues by annual amounts rising from $200 million in 1988 to $250 million by 1992. Changes to corporate income tax measures, including the extension of the capital tax to deposit-taking institutions and the proposed modification of taxation of foreign income of banks, will increase corporate income tax revenues on average over this period by about $50 million a year. Revenues from the federal sales tax on alcoholic beverages and tobacco products will increase by about $175 million a year.

Table VI-1
Federal Revenue Impact of the Modifications
to the White Paper Proposals

Measures	Taxation Year Estimates				
	1988	1989	1990	1991	1992
	(millions of dollars)				
Personal Income Tax Measures					
Modification to the automobile expense rules	-50	-55	-60	-65	-70
Elimination of the half-year rule on film CCA	-2	-2	-2	-3	-3
Three-year extension for existing MURBs and extension of earned depletion to end of 1989	0	-10	0	-30	-30
Conversion of CPP deduction for self-employed to a credit	8	8	9	9	10
Child benefit measures					
- $35 increase in the refundable child tax credit	-160	-160	-160	-160	-160
- increase in the child credit from $65 to $130 for third and subsequent children	-40	-40	-40	-40	-40
- make family allowances reportable by higher-income spouse	50	50	50	50	50
- increase threshold on dependant credits	-6	-6	-7	-7	-7
Total child benefit impact	-156	-156	-157	-157	-157
Total personal income tax changes	-200	-215	-210	-246	-250

Table VI-1 (Cont'd)

Corporate Income Tax Measures					
Relief to small firms on interest capitalization on land	-2	-3	-5	-7	-10
Put-in-use rule changes	0	0	0	0	-25
Relaxation of investment tax credit restriction to 75%	0	-10	0	5	15
Extension of earned depletion until end of 1989	0	-15	0	0	0
Life insurance investment income	-15	-25	-38	-53	-62
Introduce a creditable capital tax and modify tax treatment of foreign income of banks	120	125	95	70	105
Total corporate income tax changes	103	72	52	15	23
Sales Tax Measures					
Modification to the sales tax on marketing companies	-150	0	0	0	0
Increase tax rate on alcoholic beverages and tobacco products	175	175	175	175	175
Total sales tax changes	25	175	175	175	175
Total impact on federal revenues	-72	32	17	-56	-52

2. Impact on Deficit

Panel A of Table VI-2 presents the direct revenue and expenditure impacts of the modifications to the White Paper proposals on a fiscal year basis. To be consistent with the fiscal impacts presented in the White Paper, the fiscal impacts of the modifications are presented on the basis of the economic and fiscal assumptions underlying the White Paper.

In total, the modifications to the White Paper reduce personal income tax revenues by $120 million in fiscal year 1988-89, rising to $220 million by 1991-92. The corporate income tax changes result in higher collections of $115 million in fiscal year 1988-89, declining to $20 million by 1991-92. On a net basis, the impact on the deficit of the personal and corporate income tax modifications is virtually neutral in 1988-89. However, in 1989-90, the total direct revenue impacts of these modifications would, in the absence of other tax measures, result in an increase in the deficit of $145 million, rising to $200 million by 1991-92 as the tax measures become fully phased in over this period. As well, these measures also result in slightly higher expenditures under Established Programs Financing to the provinces as the value of tax points is reduced.

The delay in the introduction of sales tax measures dealing with the problems of related marketing companies from January 1 to July 1, 1988, will impact negatively on the deficit outcome for 1988-89. However, the increase in the sales tax rate on alcoholic beverages and tobacco products is estimated to increase revenues by about $175 million per year and ensure that the fiscal impact of the modifications to the White Paper is basically neutral.

Table VI-2
Fiscal Implications of Modifications to Stage One of Tax Reform

A. Total Direct Revenue and Expenditure Impacts of the Personal and Corporate Tax Measures	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
		(millions of dollars)		
Revenue impacts				
Net personal income tax changes	-120	-215	-215	-220
Net corporate income tax changes	115	70	40	20
Total net income tax revenue changes	-5	-145	-175	-200
Expenditure impacts				
Increased payments under Established Programs Financing and equalization	10	10	10	15
B. Related Revenue Measures				
Changes to the federal sales tax (FST)				
Shift in federal sales tax to wholesale level for selected items and change in the treatment of marketing companies	-125	-	-	-
Increase tax rate on tobacco and alcoholic beverages	175	175	175	175
Total net revenue changes	50	175	175	175

Table VI-2 (Cont'd)

Increase (+) or decrease (-) in deficit due to modifications to stage one of tax reform	-35	-20	10	40

3. Overall Impact on Federal Fiscal Balance

Table VI-3 presents the revised direct revenue and expenditure impacts of all measures in stage one of tax reform. Most of the personal income tax changes will be fully implemented in the 1988 taxation year. However, as the withholding tables are not to be adjusted to reflect these changes until July 1, 1988, the net fiscal impact of the personal income tax changes is somewhat reduced in 1988-89, with offsetting refund payments in 1989-90. By 1991-92, the tax reform measures will reduce personal income tax revenues by approximately $2.6 billion per annum.

As a result of the corporate income tax measures in stage one of tax reform, net additions to corporate income tax revenues will grow from about $0.6 billion in 1988-89 to $1.5 billion by 1991-92 as the measures become fully phased in.

The personal and corporate income tax measures will also result in higher transfer payments to provinces of about $350 to $400 million per year under the equalization and the Established Programs Financing programs.

The total direct revenue and expenditure impacts of the personal and corporate income tax measures will result in an increase in the deficit of about $1.5 billion in 1988-89 and $3.7 billion in 1989-90. Beyond this two-year transition period, the effects of these changes will be to increase the deficit by about $1.5 billion per year.

Responsible fiscal management requires that the fiscal impact of the personal and corporate income tax changes be offset. Additional revenues are to be raised through the broadening of the present sales tax base and through selected sales tax increases. The impact of these tax changes on low-income families and individuals will be offset through an increase in the refundable sales tax credit. As well, measures are being put in place to limit some of the tax avoidance opportunities and major competitive distortions that now exist in the present sales tax system. Actions are also being taken to accelerate the collection of sales and excise taxes, income taxes collected at source and quarterly personal income tax instalments.

As a result of these related measures, the cumulative fiscal impact of stage one of tax reform on the deficit and net debt over the 1988-89 to 1991-92 period is negligible.

Table VI-3
Fiscal Implications of Stage One of Tax Reform*

A. Total Direct Revenue and Expenditure Impacts of the Personal and Corporate Tax Measures	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
		(millions of dollars)		
Revenue impacts				
Personal income tax				
Conversion of exemptions to credits and marginal tax rate reductions	-2,205	-5,960	-4,640	-4,945
Base-broadening and other measures	380	1,905	2,080	2,315
Net personal income tax reductions	-1,825	-4,055	-2,560	-2,630
Corporate income tax				
Tax rate reductions	-635	-1,545	-1,645	-1,665
Base-broadening measures	1,280	2,240	2,850	3,210
Net corporate income tax increases	645	695	1,205	1,545
Total net revenue reductions	-1,180	-3,360	-1,355	-1,085
Expenditure impacts				
Increased payments under Established Programs Financing and equalization	350	370	395	410

Table VI-3 (Cont'd)

B. Related Revenue Measures

Changes to the federal sales tax (FST) and the refundable sales tax credit				
Shift in federal sales tax to wholesale level for selected items and change in the treatment of marketing companies	170	310	315	330
10 per cent on specified telecommunications and cable services	870	945	1,000	1,055
Tax at general rate on paint and wallpaper	60	60	65	65
Increase tax rate on tobacco and alcoholic beverages	175	175	175	175
Increase in refundable sales tax credit by $20 per adult and $10 per child	-120	-150	-155	-160
Net increase in FST revenues	1,155	1,340	1,400	1,465
Tax liability management				
Acceleration of source deductions and quarterly instalments of personal income tax		1,100		
Acceleration of sales and excise tax payments	1,600			
Total revenue increases resulting from tax liability management	1,600	1,100		

Table VI-3 (Cont'd)

Total net revenue increases	2,755	2,440	1,400	1,465
Increase (+) or decrease (-) in deficit due to stage one of tax reform	-1,225	1,290	350	30

* based on June 1987 economic assumptions.

4. Rebalancing Federal Tax Revenue Shares

In the absence of tax reform, the increasing reliance on personal income taxes would have continued. As shown in Table VI-4, the tax measures in the first stage of tax reform will lower the share of personal income taxes and increase the shares of both corporate income and sales taxes. Based on the White Paper economic assumptions, the share of corporate income taxes will increase from a low of 15.6 per cent in 1987-88 to 17.2 per cent by 1991-92. The second stage of tax reform will bring about a further rebalancing of the shares of the main tax revenues as the federal sales tax is replaced by a broad-based multi-stage sales tax, accompanied by a substantial enrichment of the refundable sales tax credit, additional personal income tax reductions and the removal of the personal and corporate income surtaxes.

Table VI-4
Structure of Main Federal Tax Revenues

Fiscal Periods	Personal income tax	Corporate income tax	Federal sales tax	Total
		(per cent)		
Historical				
1971-72 to 1975-76	57.6	22.9	19.5	100.0
1976-77 to 1980-81	59.4	23.3	17.3	100.0
1981-82 to 1985-86	64.6	19.0	16.4	100.0
Current Year Projection				
1987-88	65.1	15.6	19.4	100.0
Stage One of Tax Reform				
1991-92	62.7	17.2	20.1	100.0

Note: Details may not add due to rounding.

5. Fiscal Impact on Provinces

The changes to the measures set out in the White Paper will have only a minimal impact on provincial revenues. The major change -- the improvement in child tax credits -- includes an increase in the refundable child tax credit, the cost of which is entirely borne by the federal government. Similarly, the extension of the capital tax on banks affects only federal revenues. The net impact of other income tax changes is very small.

The changes to the federal sales tax to increase the tax on tobacco products and alcoholic beverages are likely to provide additional revenues to provinces. Since provinces apply their taxes and markups to the price of tobacco products and alcoholic beverages inclusive of the federal sales tax, provincial revenues can also be expected to increase. These increases should offset any negative impact on provincial revenues of personal and corporate income tax changes.

As described in the White Paper, provinces will benefit in 1988-89 from an acceleration of payments under the income tax collection agreements. Corresponding assistance will be provided to Quebec to the extent it harmonizes its income tax system with the reformed federal system.

The personal income tax revenue guarantee program under the Fiscal Arrangements Act does not apply to the tax reform changes, since that program is based on the concept of notification. It applies only if provincial revenues are significantly reduced by federal personal income tax changes introduced in the same year in which they become effective. In the case of tax reform, provinces were consulted in the development of the tax reform measures and informed of them in the year prior to their coming into effect. Nonetheless, in order to remove any possible future uncertainty in this regard, notice has been given today of clarifying amendments to the Fiscal Arrangements Act.

DRAFT LEGISLATION
GENERAL ANTI-AVOIDANCE RULE

A discussion draft of a proposed new section 245 of the Act, the new general anti-avoidance rule, was attached to the June 18, 1987 White Paper together with detailed explanatory notes.

Following the consultation process, a number of changes have been made to proposed section 245. The nature of these changes was fully described in chapter IV.

A revised draft of proposed section 245, including consequential amendments to sections 152, 167 and 246, is set out in this annex together with a revision of the explanatory notes.

GENERAL ANTI-AVOIDANCE RULE

EXPLANATORY NOTES

Clause 1
General anti-avoidance rule

ITA
245

New section 245 of the Act is a broad general anti-avoidance rule which is intended to prevent abusive tax avoidance transactions or arrangements but at the same time is not intended to interfere with legitimate commercial and family transactions. Consequently, the new rule seeks to distinguish between legitimate tax planning and abusive tax avoidance and to establish a reasonable balance between the protection of the tax base and the need for certainty for taxpayers in planning their affairs.

New section 245 replaces the existing subsection 245(1), which applies only to transactions resulting in deductions relevant in computing income. The wording of the new provision is intended to encompass all types of abusive and artificial tax avoidance schemes including the types to which existing subsection 245(1) already applies. It is an important supplement to the tools that may be used by Revenue Canada to counter abusive tax avoidance transactions.

Transactions that comply with the object and spirit of other provisions of the Act read as a whole will not be affected by the application of this general anti-avoidance rule. For example, a transaction that qualifies for a tax-free rollover under an explicit provision of the Act, and that is carried out in accordance not only with the letter of that provision but also with the spirit of the Act read as a whole, will not be subject to new section 245. However, where the transaction is part of a series of transactions designed to avoid tax and results in a misuse or abuse of the provision that allows a tax-free rollover, the rule may apply. If, for example, a taxpayer, for the purpose of converting an income gain on a sale of property into a capital gain, transfers the property to a shell corporation in exchange for shares and subsequently sells the shares, the proposed section would ordinarily apply.

The proposed rule applies as a provision of last resort after the application of the other provisions of the Act, including specific anti-avoidance measures.

ITA
245(1)

New subsection 245(1) of the Act defines certain expressions used in section 245 relating to avoidance transactions and in proposed subsection 152(1.11) relating to determinations.

Generally, for the purposes of section 245, a transaction, to be an avoidance transaction, must result in a "tax benefit". This expression is defined as a reduction, avoidance or deferral of tax or other amount payable under the Act or an increase in a refund of tax or other amount under the Act. The references in this definition to "other amount payable under this Act" and "other amount under this Act" are intended to cover interest, penalties, the remittance of source deductions, and other amounts that do not constitute tax.

Where a transaction is an avoidance transaction, new subsection 245(2) provides that the tax consequences to any person shall be determined as is reasonable in the circumstances in order to deny the tax benefit that would otherwise result from that transaction. The expression "tax consequences" is defined as the income, taxable income, or taxable income earned in Canada of, tax or other amount payable by, or amount refundable to any person under the Act as well as any other amount, such as the adjusted cost base of a property or the paid-up capital of a share, which is relevant for the purposes of the computation of the income or other above-mentioned amount.

The term "transaction" is defined to include an arrangement or event.

ITA
245(2)

New subsection 245(2) of the Act provides that where a transaction is an avoidance transaction, the tax consequences to a person, as defined in proposed subsection 245(1), are to be determined as is reasonable in the circumstances in order to deny the tax benefit of that transaction. For this purpose, the definition of "avoidance transaction" is provided in new subsection 245(3) and is subject to the limitation provided by new subsection 245(4).

If a transaction is an avoidance transaction, the tax consequences are determined as is reasonable in the circumstances in order to deny the tax benefit. Where subsection 245(2) applies, Revenue Canada, Taxation is required to determine the tax consequences in order to deny the tax benefit on a basis that is reasonable in the circumstances. New subsection 245(5) provides a non-exhaustive list of what may be done to achieve that result. In many cases the manner in which this should be accomplished will be obvious or will be provided for in the Income Tax Act. However, the "reasonable basis"

approach adopted in subsection 245(2) recognizes that it is not possible to exhaustively prescribe the appropriate tax consequences for the range of avoidance transactions to which the rule might apply.

ITA
245(3)

New subsection 245(3) of the Act, subject to the limitation provided by subsection 245(4), contains the definition of "avoidance transaction". Under new subsection 245(2), if a transaction is an avoidance transaction, the tax consequences to any person are determined as is reasonable in the circumstances in order to deny the tax benefit resulting from that transaction.

Under new paragraph 245(3)(a), a transaction that, but for section 245, would result, directly or indirectly, in a tax benefit is considered to be an avoidance transaction unless the transaction may reasonably be considered to have been undertaken or arranged primarily for bona fide purposes other than for the purposes of obtaining the tax benefit.

New paragraph 245(3) refers to "bona fide purposes other than to obtain the tax benefit" rather than to "bona fide business purposes", as originally proposed, because the latter expression might be found not to apply to transactions which are not carried out in the context of a business, narrowly construed. The vast majority of business, family or investment transactions will not be affected by proposed section 245 since they will have bona fide non-tax purposes.

Where a transaction is carried out for a combination of bona fide non-tax purposes and tax-avoidance, the primary purposes of the transaction must be determined. This will likely involve weighing and balancing the tax and non-tax purposes of the transaction. If, having regard to the circumstances, a transaction is determined to meet this non-tax purposes test, it will not be considered to be an avoidance transaction. Thus a transaction will not be considered to be an avoidance transaction because, incidentally, it results in a tax benefit or because tax considerations were a significant, but not the primary, purpose for carrying out the transaction.

Ordinarily, transitory arrangements would not be considered to have been carried out primarily for bona fide purposes other than the obtaining of a tax benefit. Such transitory arrangements might include an issue of shares that are immediately redeemed or the establishment of an entity, such as a corporation or a partnership, followed within a short period by its elimination.

Paragraph 245(3)(b) recognizes that one step in a series of transactions may not by itself result in a tax benefit. Thus, where a taxpayer, in carrying out a series of transactions, inserts a transaction that is not carried out primarily for bona fide non-tax purposes and the series results in a tax benefit, that tax benefit may be denied under subsection 245(2). This is accomplished by expressly defining an avoidance transaction in proposed subsection 245(3)(b) as including a step transaction (a step transaction being one that is part of a series of transactions) in a series that, but for proposed section 245, would result directly or indirectly in a tax benefit, unless that transaction has primary non-tax purposes. For that purpose, reference may be made to existing subsection 248(10) of the Act which provides that a series of transactions includes any related transactions or events completed in contemplation of the series.

Thus, where a series of transactions would result in a tax benefit, that tax benefit will be denied unless the primary objective of each transaction in the series is to achieve some legitimate non-tax purposes. Therefore, in order not to fall within the definition of "avoidance transaction" in subsection 245(3), each step in such a series must be carried out primarily for bona fide non-tax purposes.

Subsection 245(3) does not permit the "recharacterization" of a transaction for the purposes of determining whether or not it is an avoidance transaction. In other words, it does not permit a transaction to be considered to be an avoidance transaction because some alternative transaction that might have achieved an equivalent result would have resulted in higher taxes. It is recognized that tax planning -arranging one's affairs so as to attract the least amount of tax- is a legitimate and accepted part of Canadian tax law. If a taxpayer selects a transaction that minimizes his tax liability and this transaction is not carried out primarily to obtain a tax benefit, he should not be taxed as if he had engaged in other transactions that would have resulted in higher taxes.

ITA
245(4)

New subsection 245(4) of the Act contains an important limitation to the application of section 245. Even where a transaction results, directly or indirectly, in a tax benefit and has been carried out primarily for tax purposes, section 245 will not apply if it may reasonably be considered that the transaction would not result directly or indirectly in a misuse of the provisions of the Act or an abuse of the provisions of the Act read as a whole. This measure is intended to apply where a taxpayer establishes that a transaction carried out primarily for tax purposes does not, nonetheless, constitute an abuse of the Act.

Subsection 245(4) recognizes that the provisions of the Income Tax Act are intended to apply to transactions with real economic substance, not to transactions intended to exploit, misuse or frustrate the Act to avoid tax. It also recognizes, however, that a number of provisions of the Act either contemplate or encourage transactions that may seem to be primarily tax-motivated. The so-called "butterfly" reorganization is a good example of such transactions. It is not intended that section 245 will apply to deny the tax benefits that result from these transactions as long as they are carried out within the object and spirit of the provisions of the Act read as a whole. Nor is it intended that tax incentives expressly provided for in the legislation would be neutralized by this section.

Where a taxpayer carries out transactions primarily in order to obtain, through the application of specific provisions of the Act, a tax benefit that is not intended by such provisions and by the Act read as a whole, section 245 should apply. This would be the case even though the strict words of the relevant specific provisions may support the tax result sought by the taxpayer. Thus, where applicable, section 245 will override other provisions of the Act since, otherwise, its object and purpose would be defeated.

Subsection 245(4) draws on the doctrine of "abuse of rights" which applies in some jurisdictions to defeat schemes intended to abuse the tax legislation. It refers to an abuse of the Act read as a whole as well as to a misuse of some specific provisions. For instance, a transaction structured to take advantage of technical provisions of the Act but which would be inconsistent with the overall purpose of these provisions would be seen as a misuse of these provisions. On the other hand, a transaction may be abusive having regard to the Act read as a whole even where it might be argued, on a narrow interpretation, that it does not constitute a misuse of a specific provision. Thus, in reading the Act as a whole, specific provisions will be read in the context of and in harmony with the other provisions of the Act in order to achieve a result which is consistent with the general scheme of the Act.

Therefore, the application of new subsection 245 must be determined by reference to the facts in a particular case in the context of the scheme of the Act. For example, the attribution provisions of the Income Tax Act set out detailed rules that seek to prevent a taxpayer from splitting income among a spouse and minor children. A review of the scheme of these provisions indicates that income splitting is only of concern in transactions involving spouses or children under 18 years of age. The attribution rules are not intended to apply to other transactions such as gifts to adult children. This can be discerned from a review of the scheme of the Act, its relevant provisions and permissible extrinsic aids. Thus a straightforward gift from a parent to his adult child will not be

within the scope of section 245 either because it is made primarily for non-tax purposes or because it may reasonably be regarded as not being an abuse of the provisions of the Act. If, however, the gift is made so that the adult child acquires an investment and, through a series of transactions, disposes of it and subsequently transfers the proceeds, including any income therefrom, to the parent, proposed section 245 should apply where the purpose of the transaction is the reduction, avoidance or deferral of tax.

As another example, "estate freezing" transactions whereby a taxpayer transfers future growth in the value of assets to his children or grandchildren will not ordinarily be avoidance transactions to which the proposed rules would apply despite the fact that they may result in a deferral, avoidance or reduction of tax. Apart from the fact that many of these transactions may be considered to be primarily motivated by non-tax considerations, it would be reasonable to consider that such transactions do not ordinarily result in a misuse or abuse given the scheme of the Act and the change to the attribution rules proposed in the Ways and Means Motion tabled in the House in June, 1987 to accommodate estate freezes.

Another example involves the transfer of income or deductions within a related group of corporations. There are a number of provisions in the Income Tax Act that limit the claim by a taxpayer of losses, deductions and credits incurred or earned by unrelated taxpayers, particularly corporations. The loss limitation rules introduced on January 15, 1987 to apply on a change of control of a corporation represent an important example. These rules are generally restricted to the claiming of losses, deductions and other amounts by unrelated parties. There are explicit exceptions intended to apply with respect to transactions that would allow losses, deductions or credits earned by one corporation to be claimed by related Canadian corporations. In fact, the scheme of the Act as a whole, and the expressed object and spirit of the corporate loss limitation rules, clearly permit such transactions between related corporations where these transactions are otherwise legally effective and comply with the letter and spirit of these exceptions. Therefore, even if these transactions may appear to be primarily tax-motivated, they ordinarily do not fall within the scope of section 245 since they usually do not result in a misuse or abuse.

However, not all inter-company transactions within a related corporate group will necessarily be outside the scope of the anti-avoidance rule. There may be circumstances where new section 245 would apply -for example:

- where the transaction results in the deduction of the same amount twice,

- where the transactions are entered into to make two or more corporations related only for the purpose of avoiding a loss limitation, or

- where the transaction otherwise attempts to abuse the loss limitation rules.

ITA
245(5)

Where new subsection 245(2) applies, Revenue Canada, Taxation is required to determine the tax consequences in order to deny the tax benefit on a basis that is reasonable in the circumstances. For that purpose, by virtue of new subsection 245(5), Revenue Canada, Taxation may among other things

- disallow all or part of any deduction in computing income, taxable income, taxable income earned in Canada or tax payable,

- allocate all or part of any deduction, income, loss or other amount to any person,

- recharacterize a payment or other amount, or

- ignore the tax effects that would otherwise result from the application of other provisions of the Act.

For example, payments under an agreement that may in legal form be a lease may be characterized as proceeds of disposition of property where, having regard to the agreement as a whole, it would be reasonable to establish the tax results of that transaction as if it were a sale.

As another example, assume that, in contemplation of an arm's length sale, an asset is transferred on a tax-free basis, under a rollover provision of the Act, to a related corporation, the shares of which are subsequently sold. New subsection 245(2) could be applied if the sale to the related corporation is found to be an avoidance transaction. The appropriate tax treatment might be to treat the taxpayer as having sold the property directly to the ultimate purchaser. Further, it might be appropriate in this situation for Revenue Canada, Taxation under subsection 245(2) to approve, through a determination under subsection 152(1.11), an increase in the cost base of the shares of the related corporation in order to prevent the taxation of the sale proceeds of disposition twice, once when the property was sold and again when the taxpayer disposes of the shares. In that case, Revenue Canada would ignore the effect of the rollover provision in order to allow this increased cost base.

A taxpayer has the right to dispute, through the ordinary notice of objection and appeal procedures, not only the determination that a transaction is an avoidance transaction, but also the reasonable determination of the appropriate tax consequences.

ITA
245(6) to (9)

In determining, under new subsection 245(2) of the Act, the reasonable tax consequences to any person in order to deny the tax benefit of an avoidance transaction, Revenue Canada may make adjustments of a relieving nature. New subsection 245(6) introduces a mechanism that allows a person to request such adjustments.

Under new subsection 245(6), where proposed subsection 245(2) applies with respect to a transaction and, consequently, a taxpayer has been assessed or reassessed or a determination has been made under proposed subsection 152(1.11) with respect to that person, another person is entitled to request that the Minister of National Revenue apply subsection 245(2) in his case in order to make adjustments of a relieving nature with respect to the same transaction.

A request for adjustment may be made by that other person within 90 days after the day of mailing to the taxpayer of a notice of assessment, reassessment or determination, as the case may be. Amendments to section 167 of the Act allow that other person to make an application to the Tax Court of Canada for a time extension in the circumstances considered in existing subsection 167(5).

Subsection 245(6) does not apply to a taxpayer who has already been assessed or in respect of whom a determination pursuant to subsection 152(1.11) has been made by the Minister of National Revenue under section 245 because this taxpayer is in a position to request the appropriate adjustments through the objection and appeal mechanisms provided by other provisions of the Act.

New subsection 245(7) of the Act provides that a person may not rely on subsection 245(2) in order to determine his income, taxable income, or taxable income earned in Canada of, tax or other amount payable by, or amount refundable to any person under the Act as well as any other amount under the Act which is relevant for the purposes of the computation of the foregoing, except through a request for adjustment under subsection 245(6). This prevents a person from using the provisions of subsection 245(2) in order to adjust his income, or any of the above-mentioned amounts, without requesting that adjustment following the procedure set out in subsection 245(6).

New subsection 245(8) of the Act provides the powers that the Minister may exercise on the receipt of a request made under subsection 245(6). Where such a request is made, the Minister shall, with all due dispatch, consider that request and either reject or accept it and accordingly assess, reassess or make a determination under proposed subsection 152(1.11). If the request is rejected, the taxpayer shall be notified by registered mail. Subsection 245(8) allows the Minister to make a reassessment even where the three-year limit provided by subsection 152(4) would otherwise apply. This, however, only applies where a taxpayer has made a request for such reassessment and is therefore of relieving nature.

New subsection 245(9) of the Act provides that certain provisions of Part I of the Act relating to objections and appeals are applicable to the rejection of a request made pursuant to subsection 245(6).

ITA
245(10)

New subsection 245(10) of the Act provides that in interpreting proposed section 245, recourse may be had to the explanatory notes provided by the Minister of Finance. These explanatory notes are to be published in the Canada Gazette on the coming into force of the section.

Express mention of the possibility of referring to these explanatory notes stresses the contribution they can make to the interpretation of the general anti-avoidance rule enacted by proposed section 245. Since the distinction between abusive tax avoidance and legitimate tax mitigation may sometimes be difficult to make, reference to the notes can provide a useful indication of the scope and context of proposed subsection 245.

New subsection 245(10) is not a major change to the normal rules applicable for the interpretation of statutes and, in particular, for the utilization of extrinsic aids. Rather, given the importance of the change in direction which the proposed approach signals, it is intended to underscore that recourse to such aids is permissible.

Clause 2
Determination pursuant to section 245

ITA
152

Section 152 of the Act deals with assessments and determinations of losses by the Minister.

New subsection 152(1.11) is consequential on the introduction of a new general anti-avoidance rule in section 245.

This subsection allows determinations to be made by the Minister of National Revenue with respect to amounts, such as an adjustment to the adjusted cost base of a property and the paid-up capital of a share, as a consequence of the application of the general anti-avoidance rule in new section 245. Where new subsection 245(2) applies with respect to an avoidance transaction, such amounts may be determined as is reasonable in the circumstances in order to deny the tax benefit. These adjustments may not affect the amount of income, taxable income or taxable income earned in Canada of, tax or other amount payable by, or amount refundable to a person, until a number of years after the avoidance transaction. Therefore, in many cases, these adjustments can not be made through an immediate assessment or reassessment.

The Minister is forced to make a determination under new subsection 152(1.11) only when a request is made under proposed subsection 245(6). Absent such request, the Minister may choose to wait until it can assess a person to determine the tax situation of that person under subsection 245(2). For example, where an avoidance transaction would otherwise result in an inappropriate increase of the capital cost of a depreciable property, the Minister can rely on subsection 152(1.11) to make a determination of the undepreciated capital cost of the class to which that property belongs or, provided the taxpayer does not request such a determination, he can wait until capital cost allowance is claimed in respect of that class to make an assessment denying part or all of that allowance.

Where the Minister makes a determination under subsection 152(1.11), he must, with all due dispatch, send a notice of the determination to the person affected by it.

New subsection 152(1.12) of the Act prevents the determination of an amount from being made under subsection 152(1.11) where this amount only affects the computation of income, taxable income or taxable income earned in Canada of tax or other amount payable by, or amount refundable to a person for prior taxation years. In effect, this provision prevents a determination from being made with respect to a taxpayer who has already been assessed or could be assessed through the application of subsection 245(2) with respect to a particular transaction.

The amendments to existing subsections 152(1.2) and 152(1.3) of the Act are consequential on the introduction of new subsection 152(1.11). Following the amendment to subsection 152(1.2), certain provisions of Part I of the Act relating to objections and

appeals are applicable to a determination made pursuant to subsection 152(1.11). The effect of the amendment to subsection 152(1.3) is that a determination made under subsection 152(1.11) is binding on both the taxpayer and the Minister, subject to the taxpayer's right to appeal from that determination and to the Minister's power to make a redetermination.

Clause 3
Application for time extension

ITA
167

Section 167 of the Act deals with applications to the Tax Court of Canada for an order extending the time for serving a notice of objection or appealing to the Tax Court of Canada.

The amendments to that section are consequential on the introduction in new subsection 245(6) of a mechanism allowing taxpayers to request adjustments following the application of the new general anti-avoidance rule provided for in new subsection 245(2). By virtue of the amendments to subsections 167(1), (2) and (5), the time period during which a request may be made under subsection 245(6) may be extended in the same way and under the same conditions that an extension of time may be requested for serving a notice of objection or appealing to the Tax Court of Canada.

Clause 4

ITA
246

Clause 4 is strictly consequential on the replacement of existing subsection 245(1) of the Act by new section 245. Since existing subsections 245(1.1), (2) and (3) of the Act do not relate to the new general anti-avoidance rule, they are renumbered as subsections 246(1), (2) and (3).

GENERAL ANTI-AVOIDANCE RULE

DRAFT LEGISLATION

1. Subsection 245(1) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

Definitions

"245.(1) In this section and in subsection 152(1.11),

"tax benefit" means a reduction, avoidance or deferral of tax or other amount payable under this Act or an increase in a refund of tax or other amount under this Act;

"tax consequences" to a person means the amount of income, taxable income, or taxable income earned in Canada of, tax or other amount payable by, or refundable to the person under this Act, or any other amount that is relevant for the purposes of computing that amount; and

"transaction" includes an arrangement or event.

General anti-avoidance provision

(2) Where a transaction is an avoidance transaction, the tax consequences to a person shall be determined as is reasonable in the circumstances in order to deny the tax benefit that, but for this section, would result, directly or indirectly, from that transaction.

Avoidance transaction

(3) An avoidance transaction means any transaction:

(a) that, but for this section, would result, directly or indirectly, in a tax benefit, unless the transaction may reasonably be considered to have been undertaken or arranged primarily for bona fide purposes other than to obtain the tax benefit, or

(b) that is part of a series of transactions, which series, but for this section, would result, directly or indirectly, in a tax benefit, unless the transaction may reasonably be considered to have been undertaken or arranged primarily for bona fide purposes other than to obtain the tax benefit.

Provision not applicable

(4) For greater certainty, subsection (2) does not apply to a transaction where it may reasonably be considered that the transaction would not, but for this section, result directly or indirectly in a misuse of the provisions of this Act or an abuse having regard to the provisions of this Act read as a whole.

Determination of tax consequences

(5) Without restricting the generality of the foregoing,

(a) any deduction in computing income, taxable income, taxable income earned in Canada or tax payable or any part thereof may be allowed or disallowed in whole or in part;

(b) any such deduction, any income, loss or other amount or part thereof may be allocated to any person;

(c) the nature of any payment or other amount may be recharacterized; and

(d) the tax effects that would otherwise result from the application of other provisions of this Act may be ignored,

in order to determine the tax consequences to a person as is reasonable in the circumstances in order to deny a tax benefit that would, but for this section, result directly or indirectly from an avoidance transaction.

Request for adjustments

(6) Where with respect to a transaction

(a) a notice of assessment, reassessment or additional assessment involving the application of subsection (2) with respect to the transaction has been sent to a person, or

(b) a notice of determination pursuant to subsection 152(1.11) has been sent to a person with respect to the transaction

any person (other than a person referred to in paragraph (a) or (b)) shall be entitled, within 90 days after the day of mailing of the notice, to request the Minister to make an assessment, reassessment or additional assessment applying subsection (2) or a determination applying subsection 152(1.11) with respect to that transaction.

Exception

(7) Notwithstanding any other provision of this Act, the tax consequences to any person, following the application of this section, shall only be determined through a notice of assessment, reassessment, additional assessment or a determination pursuant to subsection 152(1.11) involving the application of this section.

Duties of Minister

(8) Upon receipt of a request by a person under subsection (6), the Minister shall, with all due dispatch, consider the request, and

(a) on the basis of that request and notwithstanding subsection 152(4), assess, reassess or make an additional assessment or determination pursuant to subsection 152(1.11) with respect to that person, or

(b) reject the request and thereupon notify the person of his rejection by registered mail.

Provisions applicable

(9) Paragraphs 56(1)(l) and 60(o) and Division I and J, as they relate to an assessment or a reassessment and to assessing or reassessing tax, are applicable, with such modifications as the circumstances require, to the rejection of a request made pursuant to subsection (6) as if it were an assessment.

Recourse to Explanatory Notes

(10) In interpreting this section, recourse may be had to any explanatory notes thereto provided by the Minister of Finance who shall cause such notes to be published in the Canada Gazette forthwith on the coming into force of this section."

2.(1) Section 152 of the said Act is amended by adding thereto, immediately after subsection (1.1) thereof, the following subsections:

Determination pursuant to section 245

"(1.11) Where at any time the Minister ascertains the tax consequences to a person by reason of subsection 245(2) with respect to a transaction, he shall, where subsection 245(8) requires him to make a determination pursuant to this subsection, or, in any other case, he may

(a) determine any amount that is relevant for the purposes of computing the income, taxable income or taxable income earned in Canada of, tax or other amount payable by, or amount refundable to the person under this Act, and

(b) with all due dispatch, send a notice of determination to the person stating the amount so determined.

Idem

(1.12) No determination of an amount may be made with respect to a person under subsection (1.11) at a time where that amount is relevant only for the purposes of computing the income, taxable income, or taxable income earned in Canada of, tax or other amount payable by, or amount refundable to the person under this Act for a taxation year ending before that time. "

(2) Subsections 152(1.2) and (1.3) of the said Act are repealed and the following substituted therefor:

Provisions applicable

"(1.2) Paragraphs 56(1)(l) and 60(o), this Division and Division J, as they relate to an assessment or a reassessment and to assessing or reassessing tax, are applicable, with such modifications as the circumstances require, to a determination or a redetermination and to determining or redetermining amounts under this Division, except that subsections (1) and (2) are not applicable to determinations made under subsections (1.1) and (1.11) and, for greater certainty, an original determination of a taxpayer's non-capital loss, net capital loss, restricted farm loss, farm loss or limited partnership loss for a taxation year may be made by the Minister only at the request of the taxpayer.

Determination binding

(1.3) For greater certainty, where the Minister makes a determination of the amount of a taxpayer's non-capital loss, net capital loss, restricted farm loss, farm loss or limited partnership loss or makes a determination under subsection (1.11) with respect to a taxpayer, the determination is (subject to the taxpayer's rights of objection and appeal in respect of the determination and to any redetermination by the Minister) binding on both the Minister and the taxpayer for the purpose of calculating the income, taxable income or taxable income earned in Canada of, tax or other amount payable by, or amount refundable to the taxpayer, as the case may be, for any other year."

3.(1) Subsections 167(1) and (2) are repealed and the following substituted therefor:

Application to Tax Court of Canada for time extension

"167.(1) Where no objection to an assessment under section 165, appeal to the Tax Court of Canada under section 169 or request under subsection 245(6) has been made or instituted within the time limited by that provision for doing so, an application may be made to the Tax Court of Canada for an order extending the time within which a notice of objection may be served, an appeal instituted or a request made, and the Court may, if in its opinion the circumstances of the case are such that it would be just and equitable to do so, make an order extending the time for objecting, appealing and making a request and may impose such terms as it deems just.

Idem

(2) The application referred to in subsection (1) shall set forth the reasons why it was not possible to serve the notice of objection, institute the appeal to the Court or make the request under subsection 245(6), as the case may be, within the time otherwise limited by this Act for so doing.

(2) Subsection 167(5) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

When order to be made

"(5) No order shall be made under subsection (1) or (4)

(a) unless the application to extend the time for objecting, appealing or making the request, as the case may be, is made within one year after the expiration of the time otherwise limited by this Act for objecting to or appealing from the assessment in respect of which the application is made or for making the request under subsection 245(6), as the case may be;

(b) if the Tax Court of Canada or Federal Court has previously made an order extending the time for objecting to or appealing from the assessment or making the request, as the case may be, and

(c) unless the Tax Court of Canada or Federal Court is satisfied that

(i) but for the circumstances mentioned in subsection (1) or (4), as the case may be, an objection, appeal or request would have been made or instituted within the time otherwise limited by this Act for doing so,

(ii) the application was brought as soon as circumstances permitted it to be brought, and

(iii) there are reasonable grounds for objecting to or appealing from the assessment or making the request."

4. Subsections 245(1.1), (2) and (3) of the said Act are renumbered subsections 246(1), (2) and (3).

Renseignements supplémentaires relatifs aux mesures de réforme fiscale

le 16 décembre 1987

Déposés à la
Chambre des communes
par l'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

TABLE DES MATIÈRES

I INTRODUCTION

II MESURES TOUCHANT LES PARTICULIERS

1. Introduction 5
2. Abaissement des taux des particuliers 7
3. Conversion en crédit d'impôt des exemptions et de certaines déductions personnelles 8
   - Exemptions de base, de personne mariée, équivalente de personne mariée et en raison d'âge 8
   - Déductions pour handicapés, infirmes à charge, revenu de pension et frais médicaux 10
   - Dons de charité 11
   - Cotisations au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec et primes d'A.-C. 13
4. Régime fiscal des enfants mineurs à charge 14
   - Crédit d'impôt pour enfants et crédit d'impôt remboursable pour enfants 14
   - Régime fiscal des allocations familiales 16
   - Seuil de revenu de $500 17
   - Incidence sur les familles ayant des enfants de 18 ans ou moins 18
   - Personnes à charge de plus de 18 ans 25
5. Crédit remboursable au titre de la taxe de vente 26
6. Gains en capital des particuliers 27
7. Majoration de dividendes et crédit d'impôt pour dividendes 31
8. Déduction pour revenu de placement 32
9. Plafonds applicables aux cotisations de REER et de régimes privés de retraite 33
10. Dépenses d'entreprise 34
    - Frais d'automobile 34
    - Repas d'affaires et frais de représentation 39
    - Frais d'un bureau à domicile 41
11. Frais relatifs à un emploi 42
12. Amortissement des productions canadiennes portant visa (films) 43

13. Immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM) 45
14. Propositions concernant le régime des pertes agricoles 46
15. Impôt minimum 52
16. Étalement du revenu et établissement de la moyenne 53
17. Accélération des retenues à la source 54

III MESURES TOUCHANT LES SOCIÉTÉS

1. Introduction 55
2. Réductions des taux d'imposition des sociétés 60
3. Revenu de placement des sociétés privées 62
4. Gains en capital des sociétés 64
5. Fin d'exercice au choix pour les sociétés privées 65
6. Déductions pour amortissement 66
   DPA applicable aux machines et au matériel de fabrication et de transformation 66
   Autres changements du système de DPA 69
   Règle de mise en service 71
7. Crédits d'impôt à l'investissement et recherche et développement 75
8. Actions accréditives et épuisement gagné 78
9. Frais d'émission 83
10. Actions privilégiées 84
11. Intérêt immobilier et autres frais accessoires 85
12. Réserve pour indemnités non payées 89
13. Régime fiscal des institutions financières 90
   Aperçu 90
   Régime fiscal des créances douteuses ... 94
   Période transitoire à l'égard des réserves 95
   Répartition des pertes sur prêts à l'étranger 96
   Autres changements de la fiscalité des institutions financières 97
   Fiscalité des compagnies d'assurance-vie 99
      Définition du revenu de placement au Canada 99
      Impôt sur le revenu de placement . 101

IV OBSERVATION ET ADMINISTRATION

1. Disposition générale anti-évitement 107
2. Dispositions particulières 113
3. Pénalités et infractions 115
4. Déclaration de renseignements 117

V MESURES PROVISOIRES TOUCHANT LA TAXE DE VENTE

1. Introduction 119
2. Sociétés de commercialisation et passage de la taxe au niveau du gros 120
3. Juste valeur marchande 121
4. Taxe sur les services de télécommunications 122
5. Taxe sur les services de cablôdiffusion et de télévision payante 123
6. Radiation de la peinture et du papier peint dans la liste des matériaux de construction 123
7. Crédit au titre de la taxe fédérale de vente 123
8. Paiement accéléré des taxes de vente et d'accise 124
9. Taux de la taxe de vente sur les boissons alcooliques et les produits du tabac 125

VI INCIDENCE FINANCIÈRE

1. Incidence directe par mesure 127
2. Incidence sur le déficit 130
3. Effet global sur l'équilibre financier fédéral 133
4. Rééquilibrage des sources de recettes fiscales du gouvernement fédéral 138
5. Incidence financière sur les provinces 140

Annexe: Avant-projet de législation portant sur la disposition générale anti-évitement 141

CHAPITRE I

INTRODUCTION

Le 18 juin 1987, le gouvernement du Canada déposait à la Chambre des communes un Livre blanc exposant des propositions détaillées pour une réforme complète du régime fiscal canadien.

Les propositions répondaient à un besoin de réforme de plus en plus pressant et largement reconnu. Depuis une vingtaine d'années, l'accumulation de mesures particulières dans toutes les composantes du régime fiscal -- impôts directs des particuliers et des sociétés, et impôts indirects -- en était parvenue au point où elle nuisait à l'équité fiscale, réduisait les possibilités de croissance économique et de création d'emplois, et entravait gravement la stabilité du régime fiscal et sa fiabilité comme source de recettes.

Les propositions du Livre blanc visent à améliorer le régime fiscal de manière que les Canadiens bénéficient d'un régime plus juste et plus facile à comprendre qui encourage l'initiative, renforce la croissance et la création d'emplois et assure une source de recettes plus fiable et mieux équilibrée afin de financer les services publics essentiels.

Pour obtenir ces améliorations, le gouvernement proposait dans le Livre blanc un abaissement des taux d'imposition, un élargissement de l'assiette fiscale grâce à une limitation des mesures préférentielles particulières, une réduction des paliers d'imposition des particuliers, qui passeraient de 10 à trois, ainsi que la conversion de toutes les exemptions personnelles et de certaines déductions en crédits d'impôt.

La première phase de la réforme fiscale -- qui doit être mise en oeuvre en 1988 -- comportera des modifications de l'impôt direct des particuliers et des sociétés et des changements provisoires à l'actuelle taxe fédérale de vente. La deuxième phase verra le remplacement de la taxe fédérale de vente par une taxe de vente multi-stades à large assiette, qui s'accompagnera d'une amélioration sensible du crédit remboursable au titre de la taxe de vente, de nouvelles réductions d'impôt pour les contribuables à revenu moyen et de l'élimination des surtaxes applicables aux particuliers et aux sociétés. La deuxième étape fait actuellement l'objet de discussions et ces consultations joueront un rôle crucial dans la formulation définitive du régime de taxe de vente.

Dès le départ, la consultation a joué un rôle de premier plan dans la réforme fiscale. Pour élaborer les propositions de son Livre blanc, le gouvernement a tiré un grand profit des idées et des

recommandations fournies par le Parlement, les associations représentatives, les entreprises, le monde du travail et des particuliers.

Lorsque le gouvernement a déposé le Livre blanc, il a invité de nouveau les organisations et les groupes intéressés à étudier les propositions et à lui faire connaître leurs points de vue. Les propositions de réforme de l'impôt direct des particuliers et des sociétés ont fait l'objet d'un examen public approfondi de la part du Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes ainsi que du Comité sénatorial des banques et du commerce. Depuis le 18 juin, le ministre des Finances, le ministre d'État (Finances) et les fonctionnaires du ministère des Finances ont également rencontré des particuliers et les représentants de nombreux organismes partout au pays.

Les membres de ces comités et tous les Canadiens qui leur ont fait connaître leurs points de vue ont apporté une précieuse contribution au processus consultatif et à la mise au point des propositions de réforme.

Dans leur rapport respectif, les comités des Communes et du Sénat ont souscrit à l'orientation fondamentale de la réforme proposée des impôts directs. Tout en exprimant ce large appui, ils ont tous deux formulé un certain nombre de recommandations précises visant à modifier certaines propositions du Livre blanc. Ces recommandations ont été examinées avec soin. Chacune a été évaluée à la lumière des objectifs énoncés de la réforme fiscale, de la nécessité de préserver l'équilibre global du train de propositions de réforme et du besoin de s'assurer de la neutralité de l'effet financier net de la réforme fiscale.

À la suite des points de vue exprimés par les Canadiens, soit directement, soit par le biais des recommandations des deux comités parlementaires, des améliorations et des changements techniques seront apportés à certaines des propositions du Livre blanc. Ces modifications, qui sont décrites ci-après, permettront à la réforme fiscale de mieux atteindre les objectifs essentiels énoncés dans le Livre blanc. Le régime fiscal sera rendu plus équitable du fait que les familles à faible ou moyen revenu qui ont des enfants à charge recevront des avantages accrus. Les changements apportés à certaines des propositions touchant l'impôt direct des sociétés permettront au régime fiscal de renforcer plus efficacement la compétitivité de l'industrie canadienne ainsi que de favoriser la croissance économique et la création d'emplois. On maintiendra la cohérence du régime fiscal avec les autres programmes gouvernementaux.

Les propositions du Livre blanc, combinées à l'ensemble des améliorations présentées ci-après, sont marquées au coin de la neutralité financière, et la réforme fiscale débouchera sur un système de recettes fiable et équilibré permettant de financer les services publics essentiels. Par contre, nombre des propositions précises formulées en réponse au Livre blanc, bien que souhaitables du point de vue de leurs auteurs, auraient été assez coûteuses. Le coût global de toutes les propositions, sous forme de manque à gagner, aurait été extrêmement élevé. Lorsque les propositions cernaient des sources de recettes de remplacement pour compenser ces pertes de recettes, ces sources étaient souvent insuffisantes pour produire les sommes requises. Dans d'autres cas, on n'indiquait tout simplement aucune source de recettes de rechange. L'adoption d'un grand nombre des propositions formulées aurait compromis la neutralité financière de la première étape de la réforme fiscale ou faussé l'équilibre entre les sources de recettes. Certaines propositions allaient à l'encontre des autres grands objectifs de la réforme fiscale. Grâce aux modifications exposées dans les pages qui suivent, la première phase de la réforme fiscale sera neutre financièrement: les réductions de recettes produites par l'impôt direct des particuliers sont équilibrées par des hausses de recettes au titre de l'impôt des sociétés et de la taxe de vente, de manière à ne pas accroître le déficit au cours des quatre prochaines années.

CHAPITRE II

MESURES TOUCHANT LES PARTICULIERS

1. Introduction

Le Livre blanc exposait les objectifs suivants pour la réforme de l'impôt direct des particuliers:

- Le régime fiscal doit être équitable et progressif, imposer un fardeau faible ou nul à ceux qui ont la plus faible capacité contributive et réduire les écarts de situations fiscales entre les particuliers se trouvant dans des conditions similaires;

- le régime fiscal doit comporter une assiette plus large et des taux moins élevés et réduire au minimum les mesures préférentielles qui permettent à certains particuliers à revenu élevé de ne payer guère ou pas du tout d'impôt;

- le régime fiscal doit favoriser la croissance économique et le développement régional, et contribuer à la compétitivité du Canada sur les marchés mondiaux;

- le régime fiscal doit être moins complexe et plus facile à comprendre;

- le régime fiscal doit constituer une source de recettes stable et prévisible.

Les propositions exposées dans le Livre blanc, en vue de la réforme de l'impôt direct des particuliers, répondaient à ces objectifs. L'impôt des particuliers était réduit pour huit contribuables sur 10, cette proportion atteignant neuf sur 10 pour les contribuables âgés. Toutes les exemptions personnelles et certaines déductions étaient converties en crédits d'impôt et beaucoup de concessions fiscales étaient éliminées ou réduites. Ces changements, combinés à une nouvelle structure des taux d'imposition, devaient permettre d'alléger le fardeau fiscal de la plupart des particuliers. Environ 850,000 Canadiens, dont 250,000 personnes âgées, n'auront plus aucun impôt fédéral à payer sur leur revenu.

Les consultations ont révélé que l'orientation générale de la réforme fiscale recueillait un large appui et qu'on s'entendait pour trouver saine la structure fondamentale proposée dans le Livre blanc. Aussi, les grandes caractéristiques du régime réformé d'impôt direct des particuliers, exposées dans le Livre blanc, ne sont-elles pas modifiées. Le barème proposé à trois paliers et la conversion des

exemptions et de déductions personnelles en crédits d'impôt ne seront pas modifiés. En outre, on mettra en oeuvre les propositions touchant l'imposition des gains en capital, la majoration et le crédit d'impôt pour dividendes, le régime des cotisations du REÉR et de régimes de retraite privés, ainsi que la déduction pour revenu de placement. Les règles proposées à l'égard des repas d'affaires, des frais de représentation et des frais d'un bureau à domicile sont confirmées.

Les consultations ont fait ressortir trois domaines dans lesquels des modifications amélioreraient la mesure dans laquelle la réforme fiscale atteindrait ses objectifs. En premier lieu, on a dit craindre que la réforme fiscale ne comporte pas de réductions d'impôt suffisantes pour les familles ayant des enfants à charge. En deuxième lieu, on a jugé trop rigoureuses les règles proposées à l'égard des frais d'automobile pour les contribuables qui ont besoin d'un véhicule pour gagner leur vie et qui, donc, utilisent beaucoup leur automobile à des fins d'affaires chaque année. En troisième lieu, bien que les objectifs fondamentaux du Livre blanc à l'égard du régime fiscal des pertes agricoles aient recueilli un certain appui, on a jugé que les propositions touchant les règles modifiées de comptabilité d'exercice rendraient indûment plus complexes les déclarations des agriculteurs. On décrit plus loin les changements apportés afin de répondre à ces préoccupations ainsi que de réaménager certaines des autres mesures proposées en juin au titre de l'impôt direct des particuliers.

Les propositions exposées ci-après répondent à des préoccupations bien précises et amélioreront les mesures énoncées dans le Livre blanc. Toute modification devait évidemment être examinée dans le cadre des contraintes imposées par la volonté du gouvernement d'assurer la neutralité financière de la première phase de la réforme fiscale. Par conséquent, le coût des modifications devait être financé par des changements à d'autres chapitres. Les améliorations relatives au régime fiscal des familles ayant des enfants à charge et à celui des frais d'automobile réduisent le rendement de l'impôt direct des particuliers et elles seront financées par une hausse de l'impôt direct des sociétés sur les institutions financières et une majoration de la taxe de vente sur les boissons alcooliques et les produits du tabac.

2. Abaissement des taux d'imposition des particuliers

Le Livre blanc proposait un barème d'imposition du revenu des particuliers comprenant trois paliers plutôt que 10 comme à l'heure actuelle, ainsi que d'importantes diminutions des taux. Voici le barème proposé pour 1988:

Revenu imposable[1] d'impôt fédéral	Taux marginal
	(pour cent)
Jusqu'à $27,500	17
$27,501 - $55,000	26
$55,001 et plus	29

(1) Le revenu imposable selon les règles actuelles n'est pas strictement comparable au revenu imposable dans le régime réformé, les exemptions personnelles et certaines déductions, qui réduisaient auparavant le revenu imposable, étant converties en crédits d'impôt qui diminuent l'impôt à payer.

Ce barème se compare aux 10 paliers d'imposition actuels, qui, au niveau fédéral en 1987 vont jusqu'à 34 pour cent sur le revenu imposable de $63,347 ou plus.

La structure appropriée des taux d'imposition ne peut être choisie indépendamment des décisions touchant les autres éléments du régime fiscal. La progressivité de celui-ci dépend aussi de la décision, par exemple, d'offrir des exemptions ou des crédits, ainsi que du degré d'élargissement de l'assiette fiscale produit par l'élimination de mesures préférentielles. De plus, la structure des taux a évidemment d'importantes répercussions sur les recettes de l'État.

Le Comité sénatorial s'est dit quelque peu préoccupé par le taux d'impôt intermédiaire (26 pour cent au niveau fédéral), sans toutefois présenter de recommandations en bonne et due forme à cet égard. Le Comité de la Chambre des communes a jugé que l'équilibre réalisé dans les propositions du Livre blanc était satisfaisant et a souscrit à la nouvelle structure des taux.

Aucun changement n'est proposé au barème des taux exposé dans le Livre blanc.

3. Conversion en crédit d'impôt des exemptions et de certaines déductions personnelles

Exemptions de base, de personne mariée, équivalente de personne mariée et en raison d'âge

Le Livre blanc proposait de convertir ces exemptions personnelles en crédits d'impôt fédéral de la manière suivante:

Exemptions	Niveau en 1988	Valeur à 17 pour cent	Valeur du crédit proposé en impôt fédéral
		(en dollars)	
De base	4,270	725	1,020
De personne mariée	3,740	635	850
Équivalente de personne mariée(1)	3,740	635	850
En raison d'âge	2,670	455	455

(1) Les personnes à charge admissibles seront soit les personnes à charge de 18 ans ou moins liées au contribuable, soit les parents ou grand-parents du contribuable, ou toute autre personne liée au contribuable qui est infirme.

Les crédits d'impôt personnels assurent la même réduction d'impôt à tous les contribuables, peu importe leur revenu. Ils sont fixés à un niveau supérieur à la valeur actuelle des exemptions personnelles pour les deux tiers des contribuables imposés à 17 pour cent. En outre, la valeur des crédits a été fixée de manière à compenser l'élimination de certaines autres déductions dont se prévalent un grand nombre de Canadiens, comme la déduction pour emploi de $500 et la déduction de $1,000 pour revenu de placement. La conversion des exemptions en crédits a recueilli un large appui dans le public.

Il convient de souligner que dans les neuf provinces qui prélèvent leur propre impôt sur le revenu en pourcentage de l'impôt fédéral, la valeur totale des crédits à valoir sur l'impôt fédéral et provincial combiné représentera environ une fois et demie la valeur du crédit fédéral.

On ne propose aucun changement des crédits exposés dans le Livre blanc à cet égard.

Déductions pour handicapés, infirmes à charge, revenu de pension et frais médicaux

Le Livre blanc proposait de convertir en un crédit d'impôt de $550 la déduction pour handicapés, qui aurait valu $495 en 1988 à un taux d'imposition de 17 pour cent. À l'heure actuelle, la partie inutilisée de la déduction pour handicapés peut être transférée au conjoint, à un parent ou grand-parent ou, dans certaines circonstances, à un parent qui assume les frais d'entretien avec qui le particulier demeure. Compte tenu du fait que bon nombre de contribuables assument les frais d'entretien de leurs parents ou grands-parents handicapés, le Libre blanc proposait d'étendre la transférabilité du crédit pour handicapés aux enfants qui assument les frais d'entretien à domicile de leurs parents ou grands-parents handicapés.

La déduction pour revenu de pension fait place à un crédit égal à 17 pour cent du revenu de pension admissible, jusqu'à un crédit maximal de $170, de sorte que le crédit équivaut à la déduction pour tous les contribuables imposés au taux le moins élevé. Un particulier pourra transférer à son conjoint la partie inutilisée de ce crédit. L'exemption au titre des personnes infirmes de plus de 18 ans qui sont à charge est convertie au taux de 17 pour cent en un crédit d'impôt fédéral de $250.

Le Livre blanc proposait aussi de convertir la déduction pour frais médicaux en un crédit égal à 17 pour cent de l'excédent des frais admissibles sur 3 pour cent du revenu net. On a remarqué que l'effet combiné d'une conversion de cette déduction en un crédit de 17 pour cent et du maintien du seuil à 3 pour cent du revenu net rendait la proposition du Livre blanc particulièrement rigoureuse pour les déclarants à revenu élevé qui ont de très gros frais médicaux. En raison du seuil de 3 pour cent, leurs frais médicaux doivent être élevés pour être admissibles. Aussi a-t-on décidé que le nouveau crédit pour frais médicaux s'appliquerait aux dépenses admissibles en sus du moindre de $1,500 ou de 3 pour cent du revenu net.

Comme la conversion des exemptions en crédits, la conversion de ces déductions a été bien accueillie. Aucun changement, à part celui qui est apporté au seuil d'application du crédit pour frais médicaux, n'est prévu dans ce domaine par rapport aux propositions du Livre blanc.

Dons de charité

Le Livre blanc proposait de convertir la déduction pour dons de charité et certains autres dons en un crédit d'impôt à deux paliers : 17 pour cent (environ 26 pour cent aux niveaux fédéral et provincial) sur la première tranche de $250 de dons combinés et 29 pour cent (environ 44 pour cent en tenant compte de l'impôt provincial) sur le total des dons d'un particulier au-delà de $250. Le maximum annuel des dons de charité ouvrant droit à une aide fiscale continuera d'être limité à 20 pour cent du revenu net du contribuable (mais aucun plafond ne s'appliquera dans le cas des dons faits à l'État ou des dons de biens culturels). Les dons qui ne font pas l'objet d'une demande de déduction au cours d'une année peuvent être reportés pendant cinq ans. Le nouveau crédit s'appliquera aussi aux dons reportés de 1987 et des années précédentes.

La conversion d'une exemption en crédit tient compte des instances présentées par des groupes bénévoles. Le système de crédits est structuré de manière à récompenser également l'aide fournie par les donateurs de toutes les catégories de revenu contrairement à la déduction actuelle qui récompense davantage ceux qui ont les revenus les plus élevés. Cette proposition a reçu l'appui des deux comités parlementaires.

Lorsqu'on veut comparer le crédit à la déduction, il faut analyser trois cas. D'abord, les donateurs imposés à 17 pour cent auront toujours un régime au moins aussi favorable avec le crédit qu'avec une déduction et ils seront davantage incités à verser plus de $250 en dons. En deuxième lieu, les donateurs imposés à 26 pour cent verront leur aide fiscale baissée de $22.50 au niveau fédéral sur la première tranche de $250 de dons, mais ils seront davantage incités à verser des dons supérieurs à ce montant. En troisième lieu, les donateurs imposés à 29 pour cent verront leur aide fiscale baissée de $30 au niveau fédéral sur la première tranche de $250 de dons, peu importe les dons qu'ils versent au-dessus de $250. Cependant, étant donné que la moyenne de leurs dons s'élève à $1,490, il est peu probable que cette réduction influe sur leur décision de verser des dons.

Les contribuables considérés dans leur ensemble bénéficieront d'une augmentation appréciable de leur revenu disponible à la suite de la réforme fiscale et, comme la décision de verser des dons et le choix de leur montant dépendent beaucoup du revenu, on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'une partie des économies d'impôt réalisées servent à verser des dons accrus.

Le crédit d'impôt réduira les recettes fédérales et provinciales de $80 millions de plus par année, et l'aide fiscale totale aux dons de charité sera portée à $900 millions en 1988. Le gouvernement donnera suite à cette initiative de la manière proposée dans le Livre blanc à partir de l'année d'imposition 1988.

Cotisations au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec et primes d'A.-C.

Le Livre blanc proposait de convertir en crédit d'impôt, à un taux de 17 pour cent, les primes d'assurance-chômage (A.-C.) versées par les particuliers et les cotisations ouvrières au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec (RPC-RRQ). La cotisation patronale aux RPC-RRQ payée par les travailleurs indépendants était maintenue sous forme de déduction.

La conversion de ces déductions en crédits d'impôt se traduit par le même coût, après impôt, des cotisations ou primes versées, peu importe le revenu imposable du salarié. Aussi la proposition a-t-elle recueilli un large appui. Le Comité de la Chambre des communes a cependant jugé que la proposition de garder sous forme de déduction la partie patronale des cotisations aux RPC-RRQ versées par les travailleurs indépendants accroîtrait considérablement la complexité des déclarations d'impôt des particuliers en contrepartie d'une faible amélioration seulement sur le plan de l'équité. Aussi le comité proposait-il que la conversion en crédit de 17 pour cent s'applique tant à la partie patronale qu'à la partie ouvrière des cotisations aux RPC-RRQ payées par les travailleurs indépendants. Le gouvernement accepte cette recommandation.

Les sommes versées pour son propre compte par un particulier à titre de primes d'A.-C. et de cotisations aux RPC-RRQ ouvriront droit à un crédit de 17 pour cent à partir de l'année d'imposition 1988.

4. Régime fiscal des enfants mineurs à charge

Crédit d'impôt pour enfants et crédit d'impôt remboursable pour enfants

Le Livre blanc proposait de convertir l'exemption pour enfants en un crédit d'impôt fédéral de $65 pour les enfants à charge de moins de 18 ans et d'offrir ce crédit pour les enfants qui atteignaient 18 ans pendant l'année d'imposition. Ce montant de $65 équivaut à 17 pour cent de l'allocation familiale estimative pour 1988. Les crédits d'impôt fédéral et provincial auraient une valeur combinée d'environ $100 par enfant. Ce crédit a été calculé de manière à équivaloir à l'économie d'impôt qu'un contribuable imposé à 17 pour cent aurait tirée d'une exemption de $388 par enfant -- la valeur estimative des allocations familiales en 1988. La législation actuelle prévoyait la diminution annuelle de la déduction pour enfants jusqu'à ce qu'elle soit égale aux allocations familiales en 1989.

La conversion de l'exemption en crédit d'impôt au titre des enfants à charge a généralement été bien accueillie. Des préoccupations ont toutefois été exprimées au sujet du montant du crédit d'impôt offert au titre des enfants. Tant le Comité de la Chambre des communes que celui du Sénat ont recommandé qu'on tienne mieux compte des enfants à charge dans le régime fiscal, encore que les méthodes qu'ils ont proposées à cette fin soient différentes.

Le Comité de la Chambre des communes a proposé de doubler le crédit à partir du troisième enfant à charge, en le portant à $130 par enfant. Il a également recommandé que, pour rendre la conversion des exemptions en crédits encore plus progressive et venir en aide aux familles nombreuses qui ne paient guère ou pas du tout d'impôt sur le revenu, le crédit d'impôt remboursable pour enfants soit majoré à partir du troisième enfant -- ce qui entraînerait en fait un remboursement du crédit à partir du troisième enfant. Le Comité sénatorial a suggéré que le crédit proposé de $65 pour les enfants à charge soit abandonné et que les allocations familiales ne soient pas imposables.

Le gouvernement, reconnaissant qu'il est souhaitable de mieux tenir compte des enfants mineurs à charge sur le plan fiscal, apportera trois améliorations aux propositions du Livre blanc.

En premier lieu, le crédit d'impôt remboursable pour enfants sera majoré de $35 pour atteindre $559 par enfant en 1988. Cette forme d'amélioration des avantages fiscaux au titre des enfants bénéficiera aux familles à revenu faible ou moyen, conformément à l'objectif du gouvernement de renforcer l'aide à ceux qui en ont le plus besoin. Grâce à cette mesure, les familles dont le revenu est inférieur au seuil d'imposition bénéficieront aussi de la réforme fiscale. Le

crédit d'impôt remboursable pour enfants sera en outre amélioré pour les enfants de six ans et moins par suite de l'annonce d'un programme de garde des enfants faite par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social le 3 décembre 1987.

En deuxième lieu, pour améliorer le régime fiscal des familles nombreuses, le crédit pour enfants à charge sera porté à $130 par enfant à compter du troisième enfant âgé de 18 ans ou moins.

En troisième lieu, les allocations familiales devront être déclarées par celui des conjoints qui a le revenu le plus élevé, tel que proposé par le Comité de la Chambre des communes. Aucun changement ne sera apporté aux dispositions qui permettent de déterminer le bénéficiaire des allocations familiales.

Régime fiscal des allocations familiales

Le Livre blanc proposait de ne pas modifier les règles actuelles, qui exigent que le conjoint qui réclame l'exemption pour enfants à charge (ou, à l'avenir, le crédit pour enfants à charge) déclare les allocations familiales.

D'après les règles actuelles, l'exemption pour enfants doit être égale aux allocations familiales d'ici 1989, ce qui rendrait en fait ces dernières non imposables. Cependant, en raison de la conversion de l'exemption en un crédit d'impôt de $65 (l'impôt à 17 pour cent sur les allocations familiales est égal à $65), les déclarants imposés à 26 ou à 29 pour cent seraient imposés, au niveau fédéral, à 9 pour cent (26 moins 17) ou à 12 pour cent (29 moins 17) sur les allocations familiales reçues. En outre, la règle empirique simple selon laquelle il était toujours avantageux pour le conjoint ayant le revenu le plus élevé de déclarer les allocations familiales et de se prévaloir de l'exemption tant que celle-ci dépassait les allocations ne s'appliquerait plus dans tous les cas.

Pour éviter les complexités et accroître l'équité du régime fiscal, le Comité de la Chambre des communes a recommandé de modifier les règles de déclaration des allocations familiales pour que dans tous les cas le conjoint ayant le revenu le plus élevé soit tenu de déclarer les allocations familiales et de demander le crédit d'impôt pour enfants à charge.

Étant donné la proposition ci-dessus de porter le crédit d'impôt remboursable pour enfants à $35 par enfant et le crédit pour enfants à charge à $130 à partir du troisième enfant, l'imposition des allocations familiales au niveau du conjoint ayant le revenu le plus élevé rend le régime fiscal plus équitable. En conséquence, le gouvernement accepte cette proposition du comité et propose que les allocations familiales et le crédit pour enfants à charge soient déclarés par le conjoint ayant le revenu le plus élevé.

Seuil de revenu de $500

Dans le cas du crédit de personne mariée ou de son équivalent, ainsi que des crédits pour personnes à charge, le Livre blanc proposait que le conjoint ou la personne à charge puisse gagner un revenu net allant jusqu'à $500 avant que le crédit offert au contribuable subvenant à leurs besoins ne commence à diminuer. Le crédit devait être réduit de 17 pour cent du revenu net dépassant le seuil de $500.

En examinant cette question, le Comité de la Chambre des communes et celui du Sénat ont relevé que, dans les cas des enfants à charge, le seuil proposé de $500 représentait une diminution appréciable par rapport au seuil actuel. Aussi les deux comités ont-ils proposé un relèvement important qui ferait passer le seuil à $1,000 selon la recommandation du Comité de la Chambre des communes et à $2,500 d'après celle du Comité sénatorial. Le Comité de la Chambre des communes recommandait aussi de fixer à $1,000 le seuil applicable au crédit de personne mariée.

Le gouvernement propose de fixer à $2,500 le seuil de revenu entrant dans l'application du crédit pour enfants ou infirmes à charge. Le seuil relatif au crédit de personne mariée et son équivalent sera de $500, comme il avait été proposé initialement, soit approximativement le même que le seuil actuel.

Incidence sur les familles ayant des enfants de 18 ans ou moins

Ces améliorations, combinées aux autres propositions du Livre blanc, ont pour effet de réduire sensiblement l'impôt à payer par les familles qui ont des enfants à charge, comme le montrent les tableaux 2.1, 2.3 et 2.5. Les tableaux 2.2, 2.4 et 2.6 présentent l'impôt total, fédéral et provincial, qui serait payable en 1988 par des familles de tailles et de revenus différents. Comme le montrent bien les tableaux, l'effet global de la réforme fiscale est de réduire l'impôt sur le revenu de toutes les familles et d'assurer que les familles ayant des enfants à charge continuent de payer moins d'impôt que les familles, sans enfant, ayant le même revenu total et la même composition du revenu.

Tableau 2.1

Incidence des changements de l'impôt sur le revenu des particuliers (fédéral ou provincial) pour un couple à revenu unique ayant des enfants de 18 ans ou moins, 1988

Revenu	Sans enfant	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Cinq enfants
			(en dollars)			
10,000	-105	-105	-105	-105	-140	-175
15,000	-425	-450	-485	-620	-755	-890
20,000	-540	-565	-585	-710	-835	-960
25,000	-725	-695	-710	-830	-945	-1,065
30,000	-680	-590	-590	-690	-790	-905
40,000	-405	-350	-285	-375	-460	-550
50,000	-475	-395	-315	-355	-415	-470
60,000	-870	-790	-710	-730	-810	-865
75,000	-1,190	-1,085	-980	-975	-990	-1,100

Notes: Les changements fiscaux comprennent ceux qui découlent de la conversion des exemptions et déductions en crédits, des modifications apportées à la structure des taux d'imposition, et de la hausse du crédit d'impôt remboursable pour enfants.

On suppose que les contribuables ont moins de 65 ans, qu'ils sont mariés, qu'ils reçoivent un revenu gagné et qu'ils réclament les exemptions, déductions et crédits courants. L'impôt provincial est calculé à un taux d'impôt provincial moyen de 55 pour cent de l'impôt fédéral de base. Comme les taux d'impôt provincial varient selon la province, les contribuables de certaines provinces bénéficieront d'économies d'impôt qui diffèrent de celles qui sont mentionnées ci-dessus. On ne tient pas compte dans les calculs des surtaxes et crédits provinciaux ni des exemptions, déductions et crédits non courants.

Tableau 2.2

Impôt fédéral et provincial sur le revenu payé par un couple à revenu unique ayant des enfants de 18 ans ou moins, 1988

Revenu	Sans enfant	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Cinq enfants
			(en dollars)			
10,000	0	-560	-1,120	-1,675	-2,235	-2,795
15,000	915	255	-400	-1,160	-1,920	-2,680
20,000	2,200	1,540	885	125	-635	-1,395
25,000	3,485	2,875	2,215	1,460	700	-60
30,000	5,140	4,775	4,115	3,355	2,595	1,830
40,000	9,250	9,145	8,725	7,960	7,195	6,430
50,000	13,355	13,255	13,150	12,565	11,805	11,040
60,000	17,700	17,600	17,495	17,290	16,650	15,885
75,000	24,575	24,470	24,370	24,165	23,960	23,505

Note: Voir les notes du tableau 2.1.

Tableau 2.3

Incidence des changements de l'impôt sur le revenu des particuliers (fédéral et provincial) pour un couple à double revenu ayant des enfants de 18 ans ou moins, 1988

Revenu	Sans enfant	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Cinq enfants
			(en dollars)			
10,000	-15	-35	-70	-105	-140	-175
15,000	-175	-160	-280	-415	-540	-480
20,000	-175	-215	-245	-375	-505	-640
25,000	-250	-270	-305	-430	-555	-680
30,000	-360	-250	-285	-410	-535	-655
40,000	-720	-640	-520	-640	-760	-880
50,000	-1,035	-915	-735	-835	-935	-1,035
60,000	-1,120	-975	-830	-830	-915	-1,005
75,000	-1,285	-1,300	-1,100	-1,120	-1,145	-1,190

Notes: Voir les notes du tableau 2.1.

On suppose que les contribuables ont un revenu gagné (60 % par un conjoint, et 40 % par l'autre), et qu'ils réclament des frais de garde d'enfants jusqu'à $4,000. On suppose que les frais de garde d'enfants sont de $500 par enfant pour les familles dont le revenu est de $10,000 et $15,000; de $1,000 et de $1,500 par enfant pour les familles dont le revenu est de $20,000 et $25,000 respectivement; et de $2,000 par enfant pour les familles dont le revenu est de $30,000 ou plus. On suppose que les familles ayant plus de deux enfants réclament le même montant de frais de garde d'enfants que les familles ayant deux enfants.

Tableau 2.4

Impöt fédéral et provincial sur le revenu payé par un couple à double revenu ayant des enfants de 18 ans ou moins, 1988

Revenu	Sans enfant	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Cinq enfants
			(en dollars)			
10,000	0	-560	-1,120	-1,675	-2,235	-2,795
15,000	715	60	-735	-1,495	-2,235	-2,795
20,000	1,945	1,020	170	-590	-1,350	-2,110
25,000	3,230	2,170	1,110	350	-410	-1,170
30,000	4,515	3,520	2,225	1,465	705	-55
40,000	7,080	6,445	5,295	4,535	3,775	3,015
50,000	10,025	9,385	8,725	7,965	7,205	6,440
60,000	13,515	12,875	12,235	11,955	11,190	10,425
75,000	19,130	18,205	17,495	17,290	17,085	16,430

Note: Voir les notes du tableau 2.3.

Tableau 2.5

Incidence des changements de l'impôt sur le revenu des particuliers (fédéral et provincial) pour une famille monoparentale ayant des enfants de 18 ans ou moins, 1988

Revenu	Personne seule	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Cinq enfants
			(en dollars)			
10,000	-75	-95	-70	-105	-140	-175
15,000	-170	-450	-485	-620	-755	-840
20,000	-340	-545	-535	-660	-790	-920
25,000	-590	-690	-655	-780	-905	-1,030
30,000	-695	-740	-735	-850	-970	-1,090
40,000	-535	-435	-400	-490	-575	-665
50,000	-905	-350	-245	-330	-415	-505
60,000	-1,300	-840	-730	-770	-825	-885
75,000	-1,855	-1,080	-965	-985	-1,010	-1,120

Note: Voir les notes des tableaux 2.1 et 2.3.

Tableau 2.6

Impôt fédéral et provincial sur le revenu payé par une famille monoparentale ayant des enfants de 18 ans ou moins, 1988

Revenu	Personne seule	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Cinq enfants
			(en dollars)			
10,000	970	-560	-1,120	-1,675	-2,235	-2,795
15,000	2,255	225	-565	-1,325	-2,085	-2,795
20,000	3,540	1,375	450	-310	-1,070	-1,830
25,000	4,825	2,525	1,465	705	-55	-815
30,000	6,485	3,960	2,590	1,830	1,065	305
40,000	10,590	8,425	6,985	6,220	5,455	4,690
50,000	14,700	12,535	11,590	10,825	10,060	9,300
60,000	19,045	16,785	15,765	15,480	14,720	13,955
75,000	25,915	23,660	22,640	22,435	22,230	21,575

Note: Voir les notes des tableaux 2.1 et 2.3.

Personnes à charge de plus de 18 ans

Le Livre blanc proposait qu'un crédit pour personnes à charge soit offert à l'égard des personnes de plus de 18 ans uniquement si elles étaient infirmes et que l'exemption soit convertie en un crédit de $250, soit l'équivalent de l'exemption pour les contribuables imposés à 17 pour cent. De plus, les frais de scolarité donneront droit à un crédit de 17 pour cent, et l'actuelle déduction de $50 par mois relative aux études fera place à un crédit de $10 par mois. Les crédits pour frais de scolarité et études deviendront transférables (à concurrence de $600) au conjoint ou à un parent ou grand-parent qui subvient aux besoins de l'étudiant. Souvent, celui-ci ne peut se prévaloir entièrement du crédit pour frais de scolarité. En rendant celui-ci transférable, on permet au parent, grand-parent ou conjoint qui subvient aux besoins de l'étudiant de réduire ses impôts à l'aide du crédit inutilisé.

Les Comités de la Chambre des communes et du Sénat ont recommandé un crédit de $130 pour les enfants à charge de 19 à 21 ans. Le Comité de la Chambre des communes a proposé en outre de réduire le crédit, lorsque l'enfant est aux études, de la totalité du crédit pour frais de scolarité réclamé par l'étudiant ou transféré. Dans le cas des parents vivant seuls, le comité recommandait que le crédit de $850 équivalant au crédit de personne mariée soit étendu aux enfants à charge de 19 à 21 ans, là encore sous réserve d'une réduction au titre du crédit pour frais de scolarité réclamé ou transféré.

L'âge de 18 ans est maintenant reconnu comme l'âge de la majorité pour avoir le droit de voter ainsi que de participer à la plupart des programmes sociaux, fédéraux et provinciaux. Par exemple, le programme d'allocations familiales ainsi que les RPC-RRQ retiennent l'âge de 18 ans comme plafond pour les enfants mineurs. Dans le régime fiscal fédéral, les personnes de plus de 18 ans sont considérées comme des adultes de plein droit aux fins du crédit d'impôt remboursable au titre de la taxe de vente. Au niveau provincial, 18 ans est généralement reconnu comme l'âge de la majorité dans le droit de la famille, ainsi que dans les programmes provinciaux d'assistance sociale. En fixant à 18 ans l'âge de la majorité aux fins de l'impôt, on harmonise le régime fiscal avec ces autres lois et politiques.

En conséquence, la proposition du Livre blanc de fixer à 18 ans l'âge maximal ouvrant droit au crédit d'impôt pour enfants à charge n'est pas modifiée.

5. Crédit remboursable au titre de la taxe de vente

Pour tenir compte des hausses de la taxe fédérale de vente au cours de la première phase de la réforme fiscale, le Livre blanc proposait que la valeur maximale du crédit remboursable au titre de la taxe de vente passe de $50 à $70 par adulte et de $25 à $35 par enfant. Il proposait en outre que le seuil de revenu applicable à ce crédit -- le revenu au-delà duquel le crédit est réduit de 5 pour cent du revenu supplémentaire -- soit augmenté de $1,000 pour passer à $16,000. Ces niveaux s'appliqueront à partir de l'année d'imposition 1988.

6. Gains en capital des particuliers

Le Livre blanc proposait d'apporter au régime fiscal des gains en capital d'importants changements élargissant l'assiette des impôts. Ces changements contribuent à financer l'abaissement des taux d'imposition et à offrir des crédits suffisants, par la conversion et l'amélioration des exemptions personnelles, pour atteindre les objectifs distributifs de la réforme fiscale. Cependant, le régime fiscal des gains en capital resterait avantageux et continuerait d'offrir aux particuliers d'importants encouragements à investir dans les entreprises nouvelles et en croissance. Voici les principales propositions du Livre blanc à cet égard.

Plafonds de l'exemption à vie pour gains en capital: L'exemption maximale des gains en capital serait limitée, pour les particuliers, à $100,000 de gains en capital sur tous les biens autres que des biens agricoles admissibles et des actions de sociétés exploitant une petite entreprise. Les gains en capital réalisés sur des biens agricoles admissibles continueraient de donner droit à une exonération globale de $500,000. L'exemption globale sur les gains en capital relatifs à des actions de sociétés exploitant une petite entreprise serait portée à $500,000 au début de 1988.

Une société exploitant une petite entreprise est une société privée dont le contrôle est canadien, qui utilise la quasi-totalité de ses biens dans une entreprise exploitée activement principalement au Canada. Pour donner droit à l'exonération, les actions doivent avoir été détenues par le contribuable ou une personne qui lui est liée pendant au moins les 24 mois précédant leur vente.

L'exonération maximale de gains en capital dont un particulier pourrait se prévaloir de son vivant serait limitée à $500,000 sur tous les genres de biens.

Taux d'inclusion des gains en capital: La proportion des gains et des pertes en capital qui doit être incluse dans le calcul des gains en capital imposables ou des pertes en capital admissibles des particuliers passerait de la moitié à deux tiers en 1988 et à trois quarts en 1990. Les pertes en capital nettes reportées à d'autres années seraient corrigées en fonction des taux d'inclusion applicables aux années en question. Les réserves pour gains en capital des années antérieures relatives à des biens aliénés après 1984, qui seraient incluses dans le revenu après 1987, donneraient droit à l'exonération des gains en capital pour l'année d'inclusion. Des changements corrélatifs seraient apportés à d'autres dispositions -- par exemple aux déductions spéciales visant à assurer le régime des gains en

capital aux régimes d'option d'achat d'actions accordés à des employés, aux actions d'un employeur reçues d'un régime de participation différée aux bénéfices et aux actions remises aux prospecteurs et aux commanditaires en prospection -- afin de tenir compte des variations des taux d'inclusion.

Pertes nettes cumulatives sur placements: Pour les années 1988 et suivantes, les gains en capital imposables ouvrant droit à l'exemption à vie au cours d'une année seraient réduits des pertes nettes cumulatives sur placements déduites par le contribuable après 1987. Un certain nombre de frais de placements et sources de revenus entreront dans le calcul des pertes nettes sur placements. Les frais de placements comprennent: l'intérêt déduit pour tirer un revenu d'un bien qui rapportera des intérêts, des dividendes, des loyers ou d'autres revenus provenant de biens; les frais de financement, y compris l'intérêt relatif à des participations dans des sociétés ou des contributions à celles-ci ou à des accords de copropriété lorsque le particulier ne participe pas activement à l'entreprise ou aux sociétés en commandite; les pertes d'une société ou de tout arrangement de copropriété décrit ci-dessus; les déductions attribuées à des frais spéciaux relatifs aux ressources et toute perte provenant de la location ou de la location à bail d'immeubles appartenant au particulier ou à une société. Les revenus de placements comprennent les intérêts, les dividendes imposables et les autres revenus tirés de biens, le revenu provenant d'une société ou d'un arrangement de copropriété décrit ci-dessus et les revenus de location.

Les propositions du Livre blanc touchant l'imposition des gains en capital ont suscité des réactions diverses, certains étant d'avis que les gains en capital devraient être imposés comme des revenus ordinaires, tandis que d'autres proposent de ne pas modifier les règles actuelles.

Les Comités de la Chambre des communes et du Sénat ont convenu que le taux proposé de deux tiers convenait à l'inclusion des gains en capital imposables pour 1988 et 1989, mais ils ont recommandé de ne pas l'accroître à trois quarts ensuite. Le Comité de la Chambre des communes a proposé au gouvernement d'étudier la possibilité d'instaurer, à partir de 1990, un mécanisme d'indexation des gains en capital. Il a aussi recommandé de rendre plus rigoureuse la définition des «biens agricoles admissibles» et des actions de petites entreprises donnant droit à l'exonération et que certaines autres déductions échappent à la limitation des pertes nettes cumulatives sur placement.

Le plafonnement à $100,000 de l'exemption à vie pour gains en capital et l'adoption de taux d'inclusion plus élevés élargissent sensiblement l'assiette fiscale et contribueront ainsi à financer l'abaissement des taux d'imposition. Les restrictions touchant les pertes nettes cumulatives sur placements sont nécessaires pour lutter contre l'évitement fiscal et s'assurer que les gains réalisés sur des biens à l'égard desquels des déductions ont été imputées à d'autres revenus sont imposables.

Les encouragements fournis par l'exemption à vie proposée des gains en capital et le maintien de taux d'inclusion préférentiels contribueront aux investissements productifs, à la création d'emplois et à la croissance économique. Le Canada demeurera concurrentiel sur le plan de l'imposition du revenu de capital. Le régime fiscal du capital et du revenu de capital diffère selon le pays. Toutefois, lorsque l'on tient compte de toutes les dispositions applicables en la matière, le régime canadien continue de supporter avantageusement la comparaison. Même si les gains en capital seront traités un peu moins avantageusement qu'avant la réforme, ce changement de régime contribue de manière appréciable à l'abaissement des taux d'imposition et à la plus grande équité du régime fiscal entre des contribuables qui sont dans les mêmes situations économiques mais ont des revenus de provenances différentes. Le régime fiscal continuera d'accorder un traitement préférentiel aux gains en capital et aux dividendes compte tenu du fait qu'il est important de favoriser l'investissement.

Le gouvernement ne préconise pas d'importants changements des propositions annoncées dans le Livre blanc à l'égard des gains en capital. La proposition du Comité de la Chambre des communes de restreindre davantage la définition des actions admissibles n'a pas été acceptée parce qu'elle limiterait l'encouragement à l'investissement externe dans des sociétés privées. On apportera cependant quelques aménagements techniques à des dispositions telles que la définition des «biens agricoles admissibles» pour s'assurer que les biens étaient utilisés par le particulier ou le conjoint, un enfant ou un parent de ce dernier dans une entreprise agricole et que cette personne participait activement de façon régulière et continue à cette entreprise. Une modification touchera aussi les dispositions relatives aux pertes nettes cumulatives sur placements dans la mesure où elles s'appliquent à des déductions relatives aux ressources à l'égard des actions accréditives et de participations passives dans des sociétés. (Voir la section des propositions de l'impôt des sociétés ci-après relatives aux actions accréditives et à l'épuisement gagné.)

Les gains en capital provenant de ventes d'actions de sociétés exploitant une petite entreprise qui sont inclus dans le revenu après 1987 par le mécanisme de réserve pour gains en capital donneront droit à l'exonération de $500,000 consentie pour les actions de petites

entreprises lorsque les actions auront été aliénées après le 17 juin 1987. Une réserve pour gains en capital incorporée au revenu après 1987 au titre de gains en capital réalisés sur des actions de petites entreprises avant le 18 juin 1987 donnera droit à l'exonération de $100,000 prévue pour les autres biens.

7. Majoration de dividendes et crédit d'impôt pour dividendes

Le mécanisme de majoration et de crédit d'impôt pour dividendes tient compte du fait que les bénéfices qui donnent lieu à la distribution de dividendes ont déjà subi l'impôt des sociétés. Grâce à ce mécanisme, les actionnaires reçoivent un crédit au titre d'une partie ou de la totalité de l'impôt payé par la société, de sorte que la double imposition qui frapperait autrement le revenu des sociétés est réduite ou éliminée. Les taux de majoration des dividendes et du crédit d'impôt y relatif sont fixés à des niveaux qui visent à intégrer complètement l'impôt payable par les sociétés privées dont le contrôle est canadien et par leurs actionnaires sur le revenu donnant droit à la déduction relative aux petites entreprises. Étant donné que le taux d'imposition des petites entreprises devrait diminuer en 1988, la majoration et le crédit seront réduits en conséquence afin de maintenir cette intégration de l'impôt direct des particuliers et des sociétés. Le Livre blanc proposait de ramener le taux de majoration des dividendes de 33 1/3 pour cent des dividendes reçus à 25 pour cent en 1988; parallèlement, le crédit d'impôt fédéral pour dividendes serait ramené de 16 2/3 à 13 1/3 pour cent des dividendes majorés et, une fois l'impôt provincial pris en considération, assurerait aux actionnaires particuliers un crédit au titre d'environ 20 pour cent de l'impôt payé par la société.

Lors des consultations, la nécessité de maintenir la politique d'intégration de l'impôt des particuliers et des sociétés au niveau de la petite entreprise a été largement reconnue.

On n'envisage aucune modification des propositions du Livre blanc.

8. Déduction pour revenu de placement

Dans le cadre des grandes orientations de la réforme fiscale, qui consistent à abaisser les taux d'imposition et à accroître les crédits de base des particuliers en élargissant l'assiette des impôts, le Livre blanc proposait d'éliminer la déduction de $1,000 pour revenu de placement. En supprimant cette déduction, on a pris soin de fixer les niveaux proposés des crédits personnels de base à des niveaux tels que certaines catégories de contribuables, en particulier les personnes âgées, ne sortiraient pas perdantes de la réforme fiscale. Le Comité de la Chambre des communes a convenu que l'élimination de cette déduction était opportune et ne nuirait pas aux personnes âgées. De ce fait, on n'envisage pas de modifier la proposition du Livre blanc d'éliminer cette déduction.

9. Plafonds applicables aux cotisations de REER et de régimes privés de retraite

Le Livre blanc proposait de prolonger la mise en oeuvre progressive des nouveaux plafonds applicables à l'épargne-retraite donnant droit à une aide fiscale et de repousser l'instauration du nouveau système d'un an, à 1989. Cela toucherait le calendrier de relèvement des plafonds monétaires limitant les cotisations à des régimes de retraite à cotisations déterminées, à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et à des régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB).

La mise en oeuvre du nouveau mécanisme de plafonds, conformément à ce calendrier révisé, n'a pas donné lieu à beaucoup de commentaires au cours des consultations. Certains ont soutenu que les plafonds étaient trop élevés, tandis que d'autres étaient d'avis que l'aide fiscale accordée dans ce domaine devrait elle aussi comporter une conversion des déductions en crédits. Le Comité de la Chambre des communes a remarqué que des obstacles certes pratiques s'opposaient manifestement à un crédit d'impôt au titre des régimes privés d'épargne-retraite. Ni le Comité de la Chambre des communes, ni le Comité sénatorial n'ont recommandé de changement dans ce domaine.

Le gouvernement se propose de mettre en oeuvre les changements proposés. Un avant-projet de loi et de règlement visant à mettre en application les nouveaux plafonds applicables aux REER et aux régimes de retraite sera publié sous peu, avec des notes explicatives complètes. On donnera tous les détails, notamment les modifications des plafonds de déductions, les règles régissant le calcul et la déclaration des facteurs d'équivalence et un ensemble de règles codifiées d'enregistrement des régimes de retraite qui remplaceront les règles actuellement exposées dans la circulaire d'information 72-13R7 de Revenu Canada. Le gouvernement se propose de déposer un projet de loi définitif après que les promoteurs de régimes et les autres parties intéressées auront eu la possibilité d'étudier et de commenter l'avant-projet de loi.

10. Dépenses d'entreprise

Certains frais engagés dans le cadre d'une entreprise sont occasionnés par des biens qui servent à la fois à des fins commerciales et à des fins personnelles. C'est le cas des frais d'automobile, des frais d'un bureau à domicile et des frais de repas et de représentation. Souvent, les règles fiscales actuelles ne permettent pas de séparer l'élément personnel que comprennent ces frais, de sorte que les dépenses qui représentent en partie une consommation personnelle donnent droit à une déduction à titre de frais d'entreprise.

Conformément à l'objectif d'élargissement de l'assiette fiscale afin de permettre l'abaissement des taux d'imposition, le Livre blanc proposait d'apporter plusieurs changements relatifs à ces dépenses pour limiter la déductibilité des dépenses qui ont une dimension à la fois commerciale et personnelle.

Frais d'automobile

Le Livre blanc proposait plusieurs modifications de la déduction relative à l'utilisation commerciale d'une automobile. Le but était de limiter la déduction au coût supplémentaire de l'utilisation d'un véhicule personnel à des fins d'affaires. La proposition tenait compte du fait que la majeure partie des frais fixes occasionnés pour une automobile -- amortissement, financement, assurance et immatriculation -- serait engagée de toute manière par le contribuable.

Les consultations ont fait ressortir quatre sujets de préoccupation à l'égard des frais d'automobile :

- La «règle du cinquième» qui limitait la déduction de certains frais fixes à un cinquième lorsque l'utilisation commerciale du véhicule représentait de 20 à 90 pour cent de la distance totale parcourue;

- le plafonnement à $20,000 du coût d'une automobile aux fins de la déduction pour amortissement (DPA) et des déductions de frais de location;

- l'élimination proposée de la réduction des frais pour droit d'utilisation d'une automobile dans le cas des employés qui disposent d'une voiture fournie par l'employeur et parcourent moins de 1,000 kilomètres par mois à des fins personnelles; et

- l'exclusion proposée à titre de déductions des frais d'assurance, d'immatriculation et de stationnement.

Les Comités de la Chambre des communes et du Sénat se sont prononcés contre l'adoption de la règle du cinquième et ont proposé que les contribuables puissent continuer de déduire les frais admissibles en fonction de la proportion effective des kilomètres parcourus à des fins d'affaires. Le Comité de la Chambre des communes a recommandé que la déduction des dépenses d'entreprise, au titre d'une automobile, soit réduite dans tous les cas de $500 pour tenir compte des utilisations personnelles. L'adoption d'un seuil de $500 pour les déductions des frais aurait l'avantage de la simplicité, mais elle s'écarterait de l'objectif fondamental de la politique qui consiste à limiter la déduction aux frais supplémentaires attribuables à l'utilisation commerciale d'une automobile personnelle.

À la suite des consultations, le gouvernement propose d'apporter les changements suivants au régime fiscal des frais d'automobile, pour tenir compte des préoccupations suscitées par la «règle du cinquième».

Les frais d'utilisation seront entièrement répartis au prorata peu importe la distance parcourue. Une proportion calculée au prorata des frais fixes de l'automobile appartenant à l'employé -- amortissement, intérêt, immatriculation et assurance -- sera déductible quand la distance parcourue à des fins d'affaires dépasse 24,000 kilomètres par an. Si elle est inférieure à 24,000 kilomètres, la déduction admissible au titre des frais fixes sera inférieure à la proportion calculée au prorata, mais elle augmentera en fonction de l'utilisation commerciale. Dans ce cas, la part répartie au prorata des frais fixes sera limitée par le ratio des kilomètres parcourus à des fins d'affaires au nombre total de kilomètres parcourus, à concurrence de 24,000 kilomètres. Ces changements permettent de préserver la politique fondamentale reflétée par la proposition du Livre blanc, tout en répondant aux préoccupations selon lesquelles la proposition initiale n'accordait pas une déduction convenable aux personnes qui utilisent beaucoup leur automobile à des fins commerciales.

Dans le cas des automobiles louées, le montant déductible sera calculé d'après le système de répartition au prorata des frais fixes décrit ci-dessus. Ainsi, la déduction admissible au titre des frais de location, et des frais d'immatriculation et d'assurance, augmentera en fonction de l'utilisation commerciale et sera entièrement calculée au prorata de cette dernière par rapport à l'utilisation totale lorsque les voyages d'affaires dépassent 24,000 kilomètres par an. On propose que le maximum des frais de location admissibles, avant calcul au prorata en fonction de l'utilisation commerciale, soit le moindre des trois montants suivants: les frais effectifs de location mensuels, $600 par mois ou le rapport entre $20,000 et 85 pour cent du prix affiché par le fabricant, multiplié par le coût effectif de location

mensuel. La déductibilité des frais de location d'automobiles sera ainsi soumise au même régime que celle des frais fixes de véhicules appartenant à un salarié.

Une deuxième préoccupation tenait au fait que le plafond de $20,000 limitant le coût d'une automobile pour la DPA était trop faible. Comme l'a noté le Comité de la Chambre des communes, les arguments invoqués pour le relèvement du plafond de $20,000 ne sont pas convaincants. Même si, dans certains cas, il conviendrait peut être d'avoir une automobile valant plus de $20,000 pour accomplir certaines tâches, le plafond de $20,000 (y compris la taxe provinciale de vente) couvre à peu près toutes les voitures autres que celles qui ont des caractéristiques manifestement luxueuses. Aussi gardera-t-on le plafond de $20,000. On reconnaît toutefois qu'il faudra suivre l'évolution des prix des automobiles, et le gouvernement réévaluera le plafond au moins tous les deux ans.

La troisième préoccupation exprimée lors des consultations était de ne pas éliminer, comme le proposait le Livre blanc, les frais réduits pour droit d'utilisation d'une automobile que peut réclamer un employé qui parcourt moins de 1,000 kilomètres par mois à des fins personnelles. Étant donné que les frais pour droit d'utilisation constituent un avantage tenant compte de la disponibilité d'une automobile à des fins personnelles plutôt que du degré d'utilisation personnelle, on ne compte apporter aucun changement à la proposition du Livre blanc d'éliminer ces frais réduits.

La quatrième question soulevée lors des consultations portait sur le rejet des frais personnels d'assurance, d'immatriculation et de stationnement à titre de dépenses déductibles. Il est proposé que les frais d'assurance et d'immatriculation soient traités comme des frais fixes et répartis au prorata de la même façon que la DPA, les intérêts et les frais de location. Les frais de stationnement seront entièrement déductibles à titre de dépenses d'entreprise. Enfin, on propose que les remboursements de frais d'utilisation d'une automobile par un employeur ou le versement d'une indemnité raisonnable fondée sur la distance parcourue continuent d'être exclus du revenu de l'employé. Cependant, les indemnités supérieures à 21 cents le kilomètre (25 cents au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest) ne seront pas déductibles par l'employeur.

Les exemples présentés dans le tableau qui suit décrivent l'effet des propositions de la réforme fiscale sur la déduction relative aux automobiles servant à des fins d'entreprise.

Exemples de frais d'automobile déductibles dans le calcul du revenu imposable

	(1) Système actuel	(2) Livre blanc	(3) Différence (2)-(1)	(4) Système proposé	(5) Différence (4)-(1)
			(en dollars)		
Utilisation totale faible : 15,000 km					
Utilisation commerciale 20 %	1,630	1,300	-330	518	-1,112
Utilisation commerciale 50 %	4,075	1,660	-2,415	2,338	-1,737
Utilisation commerciale 80 %	6,520	2,020	-4,500	5,408	-1,112
Utilisation totale modérée : 30,000 Km					
Utilisation commerciale 20 %	1,870	1,540	-330	828	-1,042
Utilisation commerciale 50 %	4,675	2,260	-2,415	3,372	-1,303
Utilisation commerciale 80 %	7,480	2,980	-4,500	7,480	0
Utilisation totale élevée : 60,000 km					
Utilisation commerciale 20 %	2,350	2,020	-330	1,655	-695
Utilisation commerciale 50 %	5,875	3,460	-2,415	5,875	0
Utilisation commerciale 80 %	9,400	4,900	-4,500	9,400	0

Notes:

1. Les calculs suivants sont effectués pour obtenir les déductions :

Système actuel

$$\text{Déduction} = \frac{B}{T} (OE + FE)$$

Système proposé

$$\text{Déduction} = \frac{B}{T} \left(OE + \frac{B^*}{T^*} \times FE\right)$$

où

B = kilomètres parcourus à des fins d'affaires
T = nombre total de kilomètres parcourus
OE = frais d'utilisation
FE = frais fixes = DPA, intérêt, frais de location, assurance et immatriculation
B* = kilomètres parcourus à des fins d'affaires, maximum 24,000
T* = nombre total de kilomètres parcourus, maximum 24,000

2. Aux fins de l'impôt dans ce cas-ci, les frais d'utilisation (OE) sont présumés être de 8 cents le kilomètre. Les frais fixes annuels sont calculés de la façon suivante :

DPA	= $5,100 sur un véhicule de $20,000 la deuxième année d'utilisation dans le cadre du système actuel et du nouveau système proposé. Dans la proposition du Livre blanc, le montant est de $4,200.
Intérêt	= $1,100
Assurance	= $ 700
Immatriculation	= $ 50

Repas d'affaires et frais de représentation

À l'heure actuelle, un contribuable peut déduire les frais raisonnables de repas et de représentation engagés à des fins d'affaires. La législation actuelle permet en fait de déduire une partie de ces dépenses qui a un caractère personnel puisque les repas d'affaires et les divertissements comprennent nécessairement un élément de consommation personnelle.

Le Livre blanc proposait de limiter à 80 pour cent la partie déductible de ces frais. Le plafond de 80 pour cent s'appliquerait à tous les repas d'affaires, aliments et boissons compris, de même qu'au coût des repas pris pendant que le contribuable est en voyage ou assiste à un séminaire, un colloque, une conférence, un congrès ou une manifestation du même genre. Ce plafond s'appliquerait aux billets payés pour un spectacle ou une manifestation sportive, aux pourboires et aux frais de couvert, aux locaux loués à des fins de divertissement et au coût de loges privées dans des installations sportives. Lorsqu'un contribuable se fait rembourser ses frais de représentation ou de repas d'affaires, le plafond de 80 pour cent s'appliquerait à la personne qui fait le remboursement.

La plafond de 80 pour cent ne s'appliquerait pas aux frais suivants:

- Le coût des repas fournis aux clients dans le cours normal des activités par un restaurant, une compagnie aérienne ou un hôtel;

- les frais de repas ou de représentation relatifs à une manifestation organisée principalement au profit d'un organisme de charité enregistré;

- les frais de repas ou de représentation qui sont inclus à titre d'avantage imposable pour le salarié ou lorsque l'employeur reçoit un remboursement de ces frais;

- le coût des repas et des loisirs fournis par un employeur au profit général de tous les employés. Les salles à manger de direction et les installations du même genre, cependant, seront assujetties au plafond de 80 pour cent.

Les règles précédentes, qui s'appliquent tant aux sociétés qu'aux particuliers, viseraient les dépenses engagées après 1987.

Cette restriction proposée a reçu l'appui général. On a aussi relevé que des restrictions analogues, parfois plus rigoureuses encore, s'appliquaient dans d'autres pays. Les Comités de la Chambre des communes et du Sénat ont cependant recommandé que ces frais soient intégralement déductibles dans le cas des personnes qui sont en voyage.

Le gouvernement a étudié avec soin ces propositions mais a rejeté le principe voulant que les frais de repas et de représentation engagés à l'extérieur échappent au plafond, puisqu'ils comprennent eux aussi un élément de consommation personnelle. Le gouvernement se propose d'appliquer le plafond de 80 pour cent aux frais de repas d'affaires et de représentation tel que proposé dans le Livre blanc.

Frais d'un bureau à domicile

Le Livre blanc proposait de limiter à certains égards la déductibilité des frais d'un bureau à domicile. Ces changements visaient à séparer les dépenses engagées à des fins commerciales de celles qui auraient été effectuées de toute manière dans le cours normal de l'entretien d'une maison.

D'après les règles proposées, un travailleur indépendant pourrait demander la déduction d'une partie, calculée au prorata, des dépenses telles que le loyer, l'amortissement, les intérêts hypothécaires, les impôts fonciers et les frais d'exploration au titre d'un bureau à domicile uniquement si le local sert de façon exclusive, régulière et continue à tirer un revenu d'une entreprise. De plus, pour donner droit à la déduction, le bureau à domicile devrait soit être le principal lieu d'affaires du contribuable, soit être utilisé de façon régulière pour rencontrer des clients ou des patients. Les frais engagés au titre d'un bureau à domicile au cours d'une année ne seraient déductibles qu'à hauteur du revenu tiré cette année-là de l'entreprise à laquelle sert le bureau à domicile. Les déductions non admises en raison de ces dispositions pourraient être reportées aux années suivantes.

On ne propose pas de modifier les règles énoncées dans le Livre blanc.

11. Frais relatifs à un emploi

La loi permet actuellement à la plupart des salariés de réclamer, à l'égard de leurs frais d'emploi, une déduction égale à 20 pour cent du revenu tiré d'un emploi, avec un maximum de $500. Le Livre blanc proposait d'éliminer cette déduction à compter de l'année d'imposition 1988. Le niveau fixé pour le crédit personnel de base amélioré offre un avantage fiscal plus marqué, aux personnes à revenu modeste, qu'une combinaison de l'exemption personnelle et de la déduction pour frais d'emploi. Le gouvernement se propose d'appliquer la mesure exposée dans le Livre blanc.

Le gouvernement entend également permettre aux musiciens salariés de réclamer, comme il a été proposé, une déduction au titre de leurs instruments de musique.

12. Amortissement des productions canadiennes portant visa (films)

Le Livre blanc proposait que le taux de la déduction pour amortissement (DPA) applicable aux productions portant visa soit ramené de 100 à 30 pour cent (en fonction, dans les deux cas, de la valeur résiduelle et sous réserve de la règle de la demi-année) dans le cas de la déduction imputable aux autres revenus. En plus de ce taux de DPA, une déduction supplémentaire pouvant représenter le reste du coût du film peut être imputée sur le revenu tiré de films.

On proposait d'appliquer les nouvelles règles aux participations dans des productions portant visa acquises après 1987 et de continuer à appliquer la DPA de 100 pour cent aux participations dans des productions portant visa acquises avant 1988, ou après 1987 aux termes d'un accord écrit ou d'un document du genre d'un prospectus existant avant le 18 juin 1987. La DPA de 100 pour cent continuerait aussi de s'appliquer aux participations dans des productions portant visa lorsqu'elles auraient été acquises avant 1988 et que les travaux principaux de prise de vues seraient terminés avant le 1er juillet 1988. Des mesures transitoires étaient également étendues aux participations dans certains épisodes ultérieurs de productions en série dont les premiers épisodes auraient été assujettis aux anciennes règles. De plus, la DPA réclamée en 1988 à l'égard de productions portant visa donnant droit aux mesures transitoires d'allégement et, donc, assujetties aux anciennes règles, ne serait pas incluse dans le compte de pertes nettes cumulatives sur placements du contribuable aux fins de l'exonération des gains en capital.

Le Comité de la Chambre des communes a recommandé de porter le taux de base de la DPA applicable aux productions portant visa à 50 pour cent, selon un calcul linéaire et sous réserve de la règle de la demi-année. Cela permettrait de déduire 25 pour cent du coût d'un film au cours de l'année d'acquisition.

Après des consultations approfondies, le gouvernement a décidé de modifier la proposition du Livre blanc en n'appliquant pas la règle de la demi-année au taux de base de 30 pour cent de la DPA applicable aux productions portant visa. Ainsi, au cours de l'année d'acquisition d'une participation dans un film portant visa, celui-ci donnera droit au taux intégral de DPA de 30 pour cent ainsi qu'à la déduction supplémentaire imputable aux revenus tirés de tous les films portant visa.

Grâce à ces changements, le régime fiscal offrira un important encouragement initial à investir dans des films portant visa ainsi qu'une nouvelle incitation -- la déduction supplémentaire -- qui encouragera les investisseurs à mettre en commun leurs investissements dans plusieurs films portant visa. En outre, la déduction supplémentaire incitera davantage les investisseurs à réinvestir dans

des productions portant visa. Par exemple, au taux marginal le plus élevé de l'impôt fédéral et provincial après la réforme fiscale, soit environ 45 pour cent, l'avantage fiscal maximal qui aurait été offert à un investisseur au cours de l'année où il investirait dans un film portant visa, si aucun changement n'était proposé à l'égard des films, serait d'environ 23 cents par dollar investi, même si le contribuable tirait un revenu d'investissements cinématographiques antérieurs. Dans le cadre du système proposé et tout dépendant des revenus produits par les investissements actuels ou antérieurs dans des films portant visa, cet avantage pourrait monter jusqu'à 45 cents par dollar investi, représentant une déduction totale de l'investissement au cours de son année d'acquisition. Dans le cas d'un investisseur qui tire d'un investissement antérieur dans un film portant visa un revenu égal à 70 pour cent de son nouvel investissement, grâce au nouveau régime proposé et à la déduction supplémentaire, l'avantage fiscal initial consenti à l'investisseur sera d'environ 32 cents par dollar.

La législation fiscale actuelle oblige à réduire le coût amortissable d'une participation dans un film de la garantie de recettes éventuellement fournie à l'égard de l'investissement, sauf lorsque le ministre des Communications certifie que la garantie est fournie par un diffuseur titulaire d'une licence ou un distributeur authentique de films ou de bandes qui traite sans lien de dépendance avec l'investisseur et le vendeur de la participation dans le film. À la suite des propositions exprimées dans le cadre des consultations, le gouvernement a décidé d'éliminer l'exigence d'indépendance lorsque le ministre des Communications certifie que la garantie de recettes est véritable et que le coût du film n'a pas été gonflé de manière à financer la garantie de recettes.

13. Immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM)

Conformément à l'objectif d'élargissement de l'assiette fiscale poursuivi dans le cadre de la réforme, le Livre blanc proposait de mettre fin immédiatement à l'exonération des règles limitant les pertes locatives dans le cas des investisseurs qui acquéraient un IRLM après le 17 juin 1987, à part ceux qui étaient admissibles aux règles transitoires. Les propriétaires d'IRLM au 18 juin 1987 continueraient de pouvoir imputer à leurs autres revenus les pertes subies sur des IRLM après déduction pour amortissement (DPA) uniquement pour les années d'imposition se terminant avant 1991. Une fois cette période de transition terminée, ces IRLM seraient assujettis aux mêmes règles que les autres immeubles locatifs, sous l'angle des règles générales qui interdisent la déduction de la DPA si elle entraîne une perte locative.

Comme l'indiquait le rapport du Comité de la Chambre des communes, la période transitoire proposée de trois ans risque de ne pas être suffisante pour permettre aux IRLM acquis récemment de devenir rentables, en particulier lorsque le marché de l'immobilier et le marché locatif sont peu résistants.

Étant donné les préoccupations exprimées, la période de transition sera prolongée de trois ans. Par conséquent, les contribuables qui ont acquis un IRLM avant le 18 juin 1987 continueront d'échapper aux restrictions relatives aux pertes locatives pour les années d'imposition se terminant avant 1994, au lieu de l'être uniquement pour les années d'imposition prenant fin avant 1991 comme il avait été proposé initialement. Cette période transitoire prolongée s'appliquera aussi aux contribuables qui acquièrent un IRLM après le 17 juin 1987 aux termes d'un accord écrit conclu avant le 18 juin 1987 ou en vertu d'un prospectus, d'un prospectus provisoire, d'une déclaration d'enregistrement, d'un document d'offre ou d'un avis produit avant le 18 juin 1987 auprès d'un organisme public au Canada conformément à la législation de toute province en matière de valeurs mobilières.

14. Propositions concernant le régime des pertes agricoles

Le Livre blanc exposait, à l'égard du régime fiscal des entreprises agricoles, plusieurs propositions dont la plupart devaient commencer à s'appliquer à la majorité des exploitations en 1988. Ces propositions comportaient des critères objectifs pour permettre de déterminer dans quelle mesure les pertes agricoles peuvent être déduites des autres sources de revenus et instauraient de nouvelles règles comptables.

Ces propositions étaient inspirées par deux préoccupations principales. La première tenait à la possibilité accrue que les dispositions fiscales particulières offertes aux agriculteurs servent d'abri fiscal à d'autres contribuables ayant d'importants revenus non agricoles. Ces dispositions particulières comprennent la comptabilité de caisse, l'exonération des gains en capital de $500,000 dans le cas des biens agricoles, la déductibilité totale des frais de détention de terres agricoles, la déductibilité de certains frais de défrichage et d'amélioration des terrains à titre de dépenses courantes (la hausse de valeur résultante étant considérée comme un gain en capital) et une déduction pour amortissement accéléré à l'égard de certains genres de bâtiments agricoles.

Comme l'ont indiqué des jugements récents, la loi actuelle ne limite pas suffisamment ces dispositions fiscales particulières aux exploitations agricoles véritables. Étant donné les autres propositions de réforme fiscale qui élimineront nombre des mécanismes actuels d'abri fiscal, l'utilisation de l'agriculture comme abri fiscal par des non-agriculteurs risque de s'accroître sensiblement. Cela remettrait en cause la politique fiscale appliquée actuellement à l'agriculture et risquerait de compromettre la capacité du gouvernement de maintenir ces avantages fiscaux. Les propositions de la réforme fiscale qui portent sur l'agriculture ont été formulées dans le double but de protéger les avantages offerts aux agriculteurs et de maintenir l'intégrité du régime fiscal face à la recherche croissante de nouveaux mécanismes d'abri fiscal.

La deuxième grande préoccupation tenait à la nécessité de dissiper l'incertitude qui entoure les règles régissant actuellement la déductibilité des pertes agricoles. L'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu, qui prévoit les règles sur les pertes agricoles restreintes, est une source de problèmes depuis bien des années. Ces règles limitent le montant des pertes agricoles qui peut être déduit des autres sources de revenus par les contribuables qui pratiquent l'agriculture mais dont la «principale source de revenu pour une année d'imposition n'est ni l'agriculture, ni une combinaison de l'agriculture et de quelques autres sources». Ces contribuables, qu'on appelle souvent des agriculteurs à temps partiel, ne peuvent actuellement déduire de leurs autres sources de revenus plus de $5,000 de pertes agricoles dans l'année.

La question de savoir si un contribuable est un agriculteur dépend de son «espoir raisonnable de tirer un profit» de ses activités agricoles. Ce critère fondamental est appliqué pour déterminer si une activité quelconque -- non pas seulement l'agriculture -- constitue une entreprise au titre de laquelle les pertes sont déductibles aux fins de l'impôt ou ne représente qu'un passe-temps, ne donnant pas droit à la déduction des pertes.

Malheureusement, le caractère subjectif des critères «d'espoir raisonnable de tirer un profit» et de «principale source de revenu» les a rendus difficiles à observer pour les agriculteurs et à administrer pour Revenu Canada. Le Livre blanc proposait de remplacer l'article 31 par des critères objectifs portant sur la rentabilité de l'entreprise (le «critère des rentabilités») et la source des revenus du contribuable (le «critère des recettes brutes»). Ces critères permettraient aux agriculteurs qui subissent une perte au cours d'une année d'être certains cette année-là -- et sans se préoccuper du résultat d'une vérification future fondée sur des critères subjectifs -- du montant de leur perte agricole pouvant être déduite de leurs autres sources de revenus dans l'année.

Pour assurer une plus grande certitude aux agriculteurs débutants, on proposait d'appliquer de manière particulière ces critères pour permettre aux nouveaux agriculteurs admissibles de déduire l'intégralité de leurs frais de démarrage pendant les quatre premières années d'exploitation.

On proposait aussi que le calcul des revenus agricoles positifs continue de comporter l'avantage fiscal de la comptabilité de caisse, mais que le calcul des pertes agricoles déductibles des autres revenus soit plus conforme aux principes comptables normalement applicables au calcul des pertes.

Pour atteindre ces objectifs, le Livre blanc proposait les mesures suivantes:

- Deux critères objectifs devaient être institués pour déterminer la déductibilité des pertes agricoles: le critère de rentabilité pour déterminer si une perte agricole pouvait être déduite et le critère de recettes brutes pour déterminer si la perte serait entièrement déductible ou limitée à $15,000.

- On proposait des règles spéciales afin de dispenser les agriculteurs débutants admissibles de l'obligation de satisfaire aux critères de rentabilité et de recettes brutes pendant les quatre premières années d'exploitation.

- Les revenus et les pertes agricoles devaient être calculés d'après une méthode de comptabilité d'exercice modifiée, avec une réserve permettant de calculer les revenus agricoles positifs en comptabilité de caisse. Cette réserve devait être fondée sur les stocks existants, les comptes créditeurs et les dépenses payées d'avance, diminués des comptes débiteurs, à la fin de l'année. Une évaluation spéciale serait assurée dans le cas des chevaux de course et des animaux de concours. Pour la majorité des agriculteurs qui déclarent un revenu agricole positif, ces propositions auraient maintenu les avantages fiscaux de la comptabilité de caisse, mais non cette dernière.

- Les pertes agricoles calculées d'après une comptabilité d'exercice modifiée seraient intégralement déductibles des revenus non agricoles dans le cas des agriculteurs qui satisferaient aux deux critères de rentabilité et de recettes brutes.

- Les pertes agricoles calculées en comptabilité d'exercice modifiée seraient déductibles des revenus non agricoles à concurrence de $15,000 au maximum pour les agriculteurs qui satisferaient au critère de rentabilité mais non au critère de recettes brutes.

La proposition de comptabilité d'exercice modifiée ne devait toucher les impôts payables que par les agriculteurs au cours d'années où ils réclament des pertes en comptabilité de caisse. Pour les agriculteurs qui utilisent cette forme de comptabilité dans le cadre du système actuel, une perte déductible peut être produite par l'achat de stocks et de fournitures, même si ces biens sont disponibles en fin d'année et ont gardé leur valeur, laissant la situation économique du contribuable inchangée. Étant donné que d'après le changement proposé, le rajustement de comptabilité de caisse ne pourrait être réclamé que pour ramener à zéro un revenu agricole positif, mais non pour le rendre négatif, il n'aurait pas été possible de produire des pertes en achetant des stocks ou des fournitures agricoles. Cependant, les pertes calculées selon la comptabilité d'exercice modifiée, qui se seraient rapprochées davantage de pertes économiques réelles, pourraient être imputées au revenu non agricole.

Pour tenir compte de la situation particulière des agriculteurs, cependant, les règles proposées n'auraient pas obliger à s'en tenir strictement au principe de la comptabilité d'exercice -- par exemple, la détermination du coût des cultures ou des animaux nés à la ferme. Aux fins de l'évaluation des stocks à leur prix coûtant ou à leur valeur marchande, le moindre des deux étant retenu, les agriculteurs auraient pu considérer comme nul le coût des éléments de stocks

produits à la ferme, ce qui leur aurait en fait donné droit à une déduction en comptabilité de caisse, au lieu d'imputer les frais directs et indirects de l'exploitation agricole au coût de ces biens.

Il est apparu lors des consultations que l'on admettait en principe la nécessité d'établir des critères objectifs pour déterminer la déductibilité des pertes agricoles et l'objectif voulant que les contribuables qui ne pratiquent pas véritablement l'agriculture ne devraient pas bénéficier de règles fiscales avantageuses afin de protéger de l'impôt des revenus non agricoles. On convenait aussi que seuls les agriculteurs véritables devraient bénéficier des dispositions fiscales favorables consenties dans le domaine de l'agriculture, mais qu'il fallait trouver un mécanisme meilleur que l'article 31 pour déterminer les agriculteurs véritables.

Cependant, le mécanisme précis proposé pour atteindre ces objectifs a suscité des préoccupations. En particulier, la proposition d'obliger tous les agriculteurs, même ceux qui étaient bénéficiaires, à utiliser la comptabilité d'exercice modifiée a été critiquée. Une deuxième préoccupation tenait au fait que le critère de recettes brutes proposé créerait une distinction arbitraire et inutile entre les agriculteurs à plein temps et à temps partiel.

Compte tenu de ces préoccupations, le gouvernement ne procédera pas pour l'instant à l'application des nouvelles règles relatives au régime fiscal des pertes agricoles. Le gouvernement s'empressera de consulter davantage les groupes agricoles au sujet des modifications des propositions du Livre blanc présentées ci-après. Les mesures révisées s'appliqueront aux exercices commençant après le 31 décembre 1988 ou lorsque la législation habilitante aura reçu la sanction royale, la première de ces dates étant retenue.

Pour régler le problème de comptabilité, le Comité de la Chambre des communes a recommandé qu'on permette aux agriculteurs de continuer à utiliser la comptabilité de caisse. Il proposait cependant de limiter à $10,000 la déduction maximale des pertes calculées en comptabilité de caisse et de réduire ce plafond de la moitié des revenus non agricoles dépassant $30,000. Ainsi, aucune perte calculée en comptabilité de caisse ne pourrait être déduite par un agriculteur qui aurait plus de $50,000 de revenu non agricole. Le comité recommandait toutefois de n'appliquer aucune restriction à la déduction des pertes agricoles calculées en comptabilité d'exercice, mais que, si un contribuable choisissait de déclarer ses résultats d'après cette méthode de comptabilité au cours d'une année, il ne puisse plus changer de méthode ensuite.

Le gouvernement comprend qu'il est souhaitable de permettre aux agriculteurs rentables de continuer à utiliser la comptabilité de caisse et n'entend pas mettre en oeuvre les propositions de

comptabilité d'exercice modifiée exposées dans le Livre blanc. Cependant, pour limiter le rôle d'abri fiscal que pourrait jouer l'agriculture, il faut instituer des mesures visant soit à réviser les pertes agricoles calculées en comptabilité de caisse pour qu'elles reflètent plus fidèlement les pertes d'exploitation véritables, soit à limiter de quelque autre façon les pertes calculées en comptabilité de caisse, par exemple de la manière proposée par le Comité de la Chambre des communes. Les consultations porteront donc principalement sur la recommandation du comité et le mécanisme de rechange exposé ci-après. On trouvera une autre description de ce mécanisme de rechange dans un communiqué distinct, qui servira de base aux consultations.

Le gouvernement a quelques craintes au sujet de l'instauration d'un plafond de déductibilité des pertes calculées en comptabilité de caisse en fonction d'une méthode faisant appel à une formule, comme le recommande le Comité de la Chambre des communes. Le gouvernement craint qu'une telle méthode ne limite indûment les pertes des agriculteurs véritables qui utilisent la comptabilité de caisse et n'oblige un grand nombre d'agriculteurs qui ont des pertes véritables à choisir irrévocablement l'application intégrale de la comptabilité d'exercice, peut être à leur détriment.

À titre de solution de rechange au mécanisme proposé par le Comité de la Chambre des communes, le gouvernement se propose de tenir des consultations sur une proposition d'après laquelle tous les agriculteurs pourraient continuer de suivre la comptabilité de caisse, sous réserve de règles spéciales qui s'appliqueraient uniquement lorsqu'une perte serait produite en comptabilité de caisse. On propose que, dans ce cas, de la même façon que pour le choix souple qui permet actuellement l'inventaire des stocks d'animaux, des règles stipulent que la perte doit obligatoirement être réduite ou éliminée dans la mesure où le contribuable a encore des stocks, dont le coût a été déduit au cours de l'année ou d'une année précédente. Autrement dit, les pertes ne pourraient être déduites que dans la mesure où elles dépassent le coût ou la valeur du stock existant en fin d'année. Toute perte ou partie de perte dont la déduction serait refusée au cours d'une année pourrait être reportée et déduite dans le calcul du revenu de l'année suivante.

À l'égard des préoccupations suscitées par les critères de rentabilité et de recettes brutes proposés dans le Livre blanc, le Comité de la Chambre des communes a recommandé de maintenir le critère de «l'espoir raisonnable de tirer un profit» et d'établir des groupes d'examen par les pairs afin d'examiner les activités et les projets des agriculteurs afin de déterminer si une exploitation agricole a un espoir «raisonnable» de profit.

Cependant, les jugements rendus récemment par les tribunaux ont montré que le critère de «l'espoir raisonnable de profit» n'était pas satisfaisant. De même, on a constaté lors des consultations que de nouvelles règles objectives qui assureraient une certaine certitude à cet égard recueillaient un certain appui. La règle proposée selon laquelle les opérations agricoles seront réputées avoir un «espoir raisonnable de profit» lorsqu'elles montrent un revenu positif trois ans sur sept a été jugée raisonnable dans la plupart des cas. La règle spéciale à l'intention des agriculteurs débutants, qui leur permettent de déduire leurs pertes au cours des quatre premières années d'opération, pourvu qu'ils aient un espoir raisonnable de respecter le critère de revenu positif trois ans sur sept au cours des sept premières années d'opération, a également recueilli un certain appui. Aussi le gouvernement compte-t-il maintenir la proposition de critère objectif de rentabilité exposé dans le Livre blanc. Cependant, le gouvernement consultera davantage les groupes agricoles sur la formulation précise de cette règle, sur son application aux agriculteurs débutants et aux chevaux de course et sur la mise en oeuvre progressive de cette règle.

Le gouvernement craint toujours que, tant que le critère objectif de rentabilité ne sera pas complètement mis en oeuvre, des agriculteurs à temps partiel n'arrivent à produire des pertes excessives afin de protéger de l'impôt des revenus non agricoles. Par conséquent, il est proposé de maintenir provisoirement le critère de recettes brutes proposé dans le Livre blanc, qui limiterait à $15,000 la déductibilité des pertes des agriculteurs dont le revenu tiré de la vente de produits agricoles est faible par rapport à leur revenu non agricole. Cette règle fera aussi l'objet de consultations auprès des groupes agricoles avant d'être mise en oeuvre.

On ne propose pas d'accepter la recommandation d'un groupe d'examen par les pairs. Les agriculteurs sont en droit de voir leur statut fiscal déterminé par des règles de droit, comme tous les autres contribuables, et non par le jugement d'un contribuable. Cette recommandation serait également difficile à concilier avec les impératifs de confidentialité de la loi fiscale et occasionnerait des incertitudes, des délais et des dépenses considérables aux agriculteurs. Le gouvernement est néanmoins disposé à envisager la création, à Revenu Canada, d'un groupe de cotisations spéciales qui aurait des compétences en agriculture, pourrait consulter Agriculture Canada et se spécialiserait dans les cotisations d'agriculteurs.

15. Impôt minimum

Le Livre blanc ne proposait pas de modifications précises de l'impôt minimum.

On craint cependant que les importants gains en capital qui peuvent résulter de la disposition présumée, lors du décès, de tous les biens en immobilisation d'un particulier ne risquent d'entraîner l'application de l'impôt minimum. Le gouvernement estime qu'il ne convient pas d'appliquer un impôt minimum dans cette situation. De plus, l'application de la disposition actuelle qui permet de reporter sur les trois années précédentes de l'impôt minimum dû au cours de l'année du décès d'un contribuable est trop complexe et occasionne des problèmes difficiles d'observation par les contribuables.

On propose d'éliminer l'impôt minimum pour l'année du décès. De plus, on propose d'éliminer le report sur les trois années précédentes de l'impôt minimum qui est actuellement permis dans le cas des contribuables décédés. Ces changements s'appliqueront aux années d'imposition 1987 et suivantes.

16. Étalement du revenu et établissement de la moyenne

En raison de l'abaissement des taux d'imposition et de la diminution du nombre des paliers d'imposition, qui passent de 10 à trois, l'étalement du revenu est beaucoup moins nécessaire. Ce mécanisme était utilisé par un nombre relativement réduit de contribuables, pour la plupart des contribuables à revenu élevé, et son élimination simplifierait le régime fiscal. C'est pourquoi le Livre blanc proposait de supprimer cette disposition. À titre transitoire, les sommes étalées à partir de 1987 et des années antérieures pourront être réincorporées au revenu jusqu'à 1997 et donneront au contribuable un crédit d'impôt fédéral calculé au taux marginal le plus élevé de l'année au cours duquel il est réclamé. Ainsi, si un revenu étalé de $1,000 était déclaré en 1988, un crédit fédéral de $290 serait offert.

Étant donné le faible nombre de contribuables qui utilisent cette disposition sous sa forme actuelle et la simplification fiscale qui résulterait de son élimination, le gouvernement a l'intention de donner suite à la proposition du Livre blanc d'éliminer l'étalement du revenu pour les années d'imposition 1988 et suivantes.

La proposition d'abroger la moyenne du revenu sur un certain nombre d'années, parallèlement à l'élimination de l'étalement du revenu pour tous les contribuables, sera maintenue. Un certain nombre d'éléments de la réforme fiscale réduisent la nécessité de ce mécanisme et l'effet de son élimination. L'abaissement des taux marginaux d'imposition et le remplacement de 10 paliers d'imposition par trois réduisent sensiblement les conséquences fiscales négatives des fluctuations de revenu dues aux variations de la conjoncture dans les secteurs agricole et des pêcheries. De plus, le maintien de l'exonération des gains en capital à $500,000 pour les biens agricoles admissibles et le mécanisme de réserve pour gains en capital éliminent en fait la nécessité, qui existait par le passé, d'un calcul de moyenne permettant d'étaler l'effet des importants gains en capital susceptibles d'être réalisés lors de la vente d'une exploitation agricole. Cependant, pour faciliter le passage au nouveau système, les agriculteurs et les pêcheurs qui en sont actuellement à un stage quelconque d'une période de cinq ans, y compris ceux qui ont des revenus anormalement faibles à cause d'une conjoncture temporairement défavorable, pourront continuer de calculer la moyenne de leur revenu jusqu'à l'achèvement de la période de cinq ans en cours. À l'heure actuelle, seulement 3 pour cent environ des agriculteurs et des pêcheurs admissibles choisissent d'utiliser cette méthode chaque année.

17. Accélération des retenues à la source

Le Livre blanc proposait qu'à partir de 1990 les gros employeurs soient tenus de remettre les retenues à la source quatre fois par mois. Les retenues à la source devraient être remises dans les trois jours ouvrables suivant la fin des périodes suivantes, pour les retenues faites au cours de cette période: du 1er au 7 du mois, du 8 au 14 du mois, du 15 au 21 du mois et du 22 à la fin du mois.

Le gouvernement compte donner suite à cette proposition. Celle-ci ne touchera que les employeurs et les autres payeurs dont les remises mensuelles moyennes dépassent $15,000. Ceux qui n'atteignent pas ce seuil continueront de verser leurs remises le 15 du mois suivant celui au cours duquel la rémunération aura été versée.

Le budget de février 1987 proposait que les remises bimensuelles à effectuer par les employeurs dépassant le seuil de $15,000 s'appliquent à toutes les retenues faites en vertu du paragraphe 153(1) de la loi. L'avant-projet de règlement visant à mettre en oeuvre cette mesure, qui a été publié avec les notes techniques accompagnant le projet de loi C-64 le 5 juin 1987, limitait l'accélération aux retenues effectuées sur les salaires, les traitements et les commissions. Ce règlement sera modifié en raison des problèmes administratifs que pose l'identification des genres particuliers de retenues. Par conséquent, l'accélération bimensuelle commençant en 1988 et la nouvelle accélération prévue pour 1990 s'appliqueront toutes les deux à toutes les retenues effectuées aux termes du paragraphe 153(1). Cela signifie que, outre les retenues portant sur les salaires, traitements et commissions, les sommes retenues sur des paiements tels que des indemnités de retraite, des prestations de retraite et les rentes versées par un REÉR seront également assujetties aux remises accélérées. Cela ne touche en rien les bénéficiaires de paiements sur lesquels l'impôt est retenu à la source.

CHAPITRE III

MESURES TOUCHANT LES SOCIÉTÉS

1. Introduction

La réforme proposée du régime d'impôt direct des sociétés était fondée sur les principes inspirant la réforme globale. Les objectifs suivants s'appliquaient plus particulièrement à la réforme de l'impôt des sociétés :

- Le régime fiscal doit comporter une assiette plus large et des taux moins élevés. Les taux doivent être abaissés afin d'encourager l'initiative et l'esprit de risque.

- Le régime doit être plus équitable, et les sociétés rentables qui ne payaient guère ou pas du tout d'impôt devraient assumer leur juste part.

- Le régime fiscal doit tenir compte des réalités et des priorités canadiennes. Il doit contribuer à la compétitivité internationale du Canada. Il doit soutenir la croissance et le développement régional.

- Le régime fiscal doit fournir une source de recettes stable afin de financer les programmes publics.

Les propositions du Livre blanc qui touchent l'impôt des sociétés sont conformes à ces objectifs. Les réductions appréciables des taux d'imposition qui ont été proposées constituent le meilleur encouragement aux activités productives et contribuent à notre compétitivité internationale. Le nombre de sociétés rentables qui ne paient pas d'impôt a été sensiblement réduit. Ces mesures permettront de mieux atteindre la stabilité des recettes. Quelque $5 milliards de recettes supplémentaires seront fournies par le secteur des sociétés au cours des cinq prochaines années et serviront à financer l'abaissement des taux d'imposition des particuliers.

Chose plus importante, ces résultats ont été obtenus alors que l'orientation générale des mesures recevait un large appui. Cela ne signifie pas qu'aucune préoccupation n'a été exprimée, ni d'observations constructives faites au cours des consultations, mais cela veut dire qu'on peut mettre en oeuvre les propositions, sous réserve de quelques modifications répondant à ces préoccupations et observations, en ayant la conviction que les objectifs visés seront atteints.

Pour répondre aux préoccupations exprimées lors des consultations, il faut se rendre compte que des contraintes assez importantes limitent les résultats possibles. À titre de grand pays commerçant, le Canada ne peut se permettre de laisser sa législation fiscale faire obstacle à la compétitivité internationale. Une préoccupation connexe tient à l'importante modification qui a été apportée en 1987 au contexte fiscal international lorsque les États-Unis sont rapidement passés à une nouvelle structure de taux d'imposition et à une assiette fiscale réformée. Les taux réduits d'impôt aux États-Unis ont offert aux sociétés actives au niveau international des incitations et la possibilité de déclarer leur revenu et de payer leurs impôts aux États-Unis tout en faisant apparaître des dépenses au Canada, même si les revenus se rattachaient en fait à des activités menées au Canada. Au cours de la période ayant conduit à la publication du Livre blanc le 18 juin 1987, il était clair que des mesures déterminées étaient nécessaires pour réduire sensiblement les taux d'imposition au Canada et maintenir ainsi notre compétitivité et éviter des pertes de recettes, mise à part l'importance de ces mesures pour la réalisation des autres objectifs de la réforme fiscale.

L'existence d'un nombre appréciable de sociétés rentables qui ne paient aucun impôt a conduit à s'interroger sur l'équité du régime fiscal des sociétés. Même si certaines sociétés peuvent réaliser des bénéfices et ne pas payer d'impôt au cours d'une année en raison de facteurs entièrement conformes à la politique fiscale établie de longue date, par exemple la prise en compte des pertes antérieures ou l'obtention de dividendes non imposables, un facteur important a été le recours à des encouragements ou à des combinaisons de mesures incitatives comme les déductions accélérées, les crédits d'impôt à l'investissement ou la possibilité de déduire des dépenses avant d'obtenir les revenus correspondants aux fins de l'impôt.

Les propositions de réforme réduiront sensiblement le nombre des sociétés rentables ne payant aucun impôt. On comptait en 1983 quelque 320,000 sociétés rentables. Sur ce total, 210,000 sociétés étaient imposables et les 110,000 autres ne payaient pas d'impôt. Si le régime réformé d'impôt des sociétés, arrivé à maturité, s'était appliqué cette année-là, 50,000 sociétés de plus auraient été imposables (donnant un total de 260,000 sur 320,000). Environ 60,000 seraient restées non imposables.

On a entendu dire au cours des consultations que, si les changements allaient dans la bonne direction, les résultats n'étaient pas suffisants. En conséquence, on proposait souvent une forme quelconque d'impôt minimum qui serait appliqué aux sociétés rentables qui restent non imposables.

Un examen détaillé des entreprises rentables qui continuent de ne pas payer d'impôt indique que des progrès énormes ont été réalisés à ce chapitre. Il existe trois grandes raisons pour lesquelles une société rentable peut ne pas payer d'impôt au cours d'une année : en premier lieu, l'existence d'encouragements fiscaux; en deuxième lieu, la situation financière de l'entreprise, en particulier lorsqu'on l'envisage sur un certain nombre d'années; en troisième lieu, l'obtention de dividendes inter-sociétés non imposables, distribués sur un revenu qui a déjà subi l'impôt.

Pour ce qui est de la première raison, la réforme fiscale a maintenu certains encouragements qui reflètent manifestement des priorités nationales, par exemple les mesures qui encouragent le développement régional, la R&D et la petite entreprise, et maintiennent notre compétitivité internationale. Les dispositions correspondantes, comme les crédits d'impôt à l'investissement dans les régions et pour les dépenses de R&D, la déduction accordée aux petites entreprises et la déduction relative aux activités de fabrication et de transformation, contribuent toutes à réduire les impôts à payer.

La deuxième raison tient à la faible rentabilité des sociétés et au régime fiscal des pertes. Le régime fiscal permet à une société qui subit des pertes au cours d'une année de les reporter sur les années précédentes ou ultérieures afin de compenser le revenu imposable positif d'autres années. Cela tient compte du fait que les bénéfices réalisés au cours d'une année peuvent ne pas refléter fidèlement la capacité contributive de l'entreprise étant donné le caractère cyclique de ses bénéfices. Il convient d'autoriser la déduction des pertes au cours des autres années pendant lesquelles des impôts seraient autrement payables.

En troisième lieu, les dividendes inter-sociétés peuvent être reçus en franchise d'impôt parce qu'ils sont versés à même le revenu qui a déjà été assujetti à l'impôt. Cette disposition assure que le revenu qui passe par diverses sociétés sous forme de dividendes est assujetti à l'impôt à un seul niveau. On n'a pas tenu compte dans les chiffres qui suivent des sociétés qui tirent une bonne partie de leur revenu sous forme de dividendes, généralement des sociétés de portefeuille, afin d'éviter d'exagérer le nombre de sociétés rentables qui ne paient pas d'impôt.

Parmi les 60,000 sociétés qui n'auraient pas payé d'impôt en 1983 dans le cadre d'un régime fiscal réformé parvenu à maturité, environ 35,000 seraient non imposables en raison de pertes subies les années antérieures. Nombre des sociétés non imposables qui restantes ont des bénéfices si peu élevés qu'un faible degré d'encouragements, après la réforme fiscale, peut les rendre non imposables.

Cela indique que la réforme fiscale atteindrait en grande mesure l'objectif qui consiste à s'assurer que les sociétés rentables n'échapperont plus à l'impôt en recourant largement à des encouragements fiscaux, dans le régime réformé. Certains exemples de ce genre persisteront, mais ils seront dus à des pertes antérieures ou à l'utilisation du nombre limité de mesures incitatives maintenues parce qu'elles répondent à des priorités nationales. Il n'est donc pas urgent d'instituer un nouveau mécanisme tel que l'impôt minimum afin de forcer les sociétés restantes à payer des impôts. Un tel mécanisme serait obligatoirement complexe, il imposerait une pénalité fiscale importante à des secteurs cycliques, comme l'agriculture, l'industrie forestière, l'industrie minière et le secteur de la fabrication, et il compenserait en partie l'effet des encouragements qui sont maintenus dans des secteurs clés.

Le Livre blanc, bien que visant à préserver la neutralité financière dans l'ensemble, proposait d'accroître de quelque $5 milliards, au cours des cinq prochaines années, le produit de l'impôt des sociétés afin de financer de nouvelles réductions des taux d'imposition des particuliers. Cela rééquilibre l'apport relatif des particuliers et des sociétés au paiement des impôts directs. C'était là un autre objectif de la réforme.

Pour atteindre ces objectifs, il fallait élargir l'assiette fiscale dans un large éventail d'activités et de secteurs. Les mesures devaient être générales et, si l'on voulait faire face aux contraintes de la compétitivité internationale, les réductions de taux devaient entrer en vigueur rapidement. Aussi fallait-il élargir sans tarder l'assiette des impôts directs.

Ces impératifs imposent des contraintes appréciables aux rajustements qui peuvent être apportés dans la formulation des propositions définitives de réforme fiscale. Comme il a déjà été indiqué, il y avait accord général sur l'orientation des changements. Néanmoins, la plupart des groupes consultés ont proposé des modifications qui, à leur avis, auraient des effets positifs dans leur secteur. La plupart de ces demandes paraissaient relativement modestes, envisagées indépendamment des autres, mais leur effet global se serait traduit par une diminution considérable du produit de l'impôt direct des sociétés. Cela aurait compromis la réalisation des objectifs de la réforme fiscale qui ont été décrits précédemment.

Les modifications ont été choisies avec soin afin de répondre à des problèmes structurels particuliers cernés au cours des consultations, sans compromettre pour autant la réalisation des objectifs de la réforme fiscale. De plus, d'autres mesures d'élargissement de

l'assiette sont proposées à l'égard du secteur financier afin d'accroître le produit de l'impôt des sociétés, ce qui sera nécessaire au financement de l'aide fiscale aux familles ayant des enfants à charge.

2. Réductions des taux d'imposition des sociétés

Le Livre blanc proposait des réductions des taux de l'impôt fédéral des sociétés qui offriraient un encouragement général à l'investissement et à la création d'emplois, et bénéficieraient à un grand nombre de sociétés imposables.

Ces réductions de taux s'accompagneraient de l'élimination ou de la restriction d'un certain nombre d'avantages fiscaux spéciaux conformément à l'objectif de la réforme fiscale de réduire les distorsions que le régime fiscal impose aux décisions d'investissement. La réduction des taux d'imposition et la diminution du nombre des avantages fiscaux permettraient d'atténuer les pressions considérables qui se sont exercées ces dernières années sur le régime fiscal des sociétés sous l'effet de l'accumulation des pertes, des déductions et des crédits d'impôt inutilisés.

Le Livre blanc proposait d'importantes diminutions des taux d'impôt à compter du 1er juillet 1988. Les nouveaux taux de l'impôt fédéral, net de l'abattement provincial de 10 pour cent, sont présentés dans le tableau qui suit.

Taux de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés

	À compter du 1er juillet de chaque année			
	1988	1989	1990	1991 et années suivantes
	(pour cent)			
Taux général	28	28	28	28
Activités de fabrication	26	25	24	23
Petite entreprise	12	12	12	12

Les principales caractéristiques des changements apportés aux taux d'imposition des sociétés sont les suivantes:

Le taux de l'impôt fédéral de base sur les sociétés est ramené à 28 pour cent à compter du 1er juillet 1988.

- Des réductions échelonnées ramèneront à 23 pour cent, d'ici juillet 1991, le taux d'impôt fédéral des sociétés applicable au revenu tiré d'activités de fabrication et de transformation au Canada qui n'ouvre pas droit au taux de la petite entreprise. Ces réductions seront appliquées progressivement d'ici 1991 afin de correspondre à la mise en oeuvre progressive des taux réduits de déductions pour amortissement.

- L'établissement, à compter du 1er juillet 1988, d'un taux préférentiel unique d'impôt fédéral des sociétés égal à 12 pour cent sur le revenu admissible à la déduction accordée aux petites entreprises, y compris le revenu tiré d'activités de fabrication et de transformation au Canada. Le taux de la petite entreprise s'applique au revenu tiré d'une entreprise exploitée activement au Canada, à concurrence de $200,000 pour chaque société privée dont le contrôle est canadien ou aux groupes de sociétés associées de ce genre.

Le principe de l'abaissement des taux d'imposition et de l'élargissement de l'assiette fiscale a reçu un large appui. Peu de préoccupations ont été exprimées au sujet des taux proposés ou du calendrier de modification des taux. Le Comité permanent de la Chambre des communes, notant l'appui des groupes de petites entreprises et après avoir posé des questions précises sur le taux applicable au revenu de fabrication et de transformation dans nombre de ces audiences, a recommandé l'adoption des réductions de taux proposées.

Les changements de taux sont adoptés conformément aux propositions du Livre blanc. Le maintien de taux d'imposition réduits pour les petites entreprises et le secteur de la fabrication reflète la volonté du gouvernement de promouvoir la compétitivité internationale de ce secteur ainsi que la croissance de la petite entreprise au Canada. Les taux réduits imposeront moins de distorsions aux décisions économiques et seront plus équitables pour les contribuables. Des taux d'imposition moins élevés offriront un encouragement général et puissant à entreprendre des activités productives propices à la croissance économique, à la compétitivité internationale et à la création d'emplois.

3. Revenu de placement des sociétés privées

Le gouvernement se propose de mettre en oeuvre les propositions du Livre blanc relatives au revenu de placement des sociétés privées, à un rajustement près.

L'une des caractéristiques du régime fiscal des sociétés privées est l'intégration de leur revenu de placement. Les sociétés privées dont le contrôle est canadien sont imposables sur leur revenu de placement au taux général applicable aux sociétés de manière à réduire au minimum les possibilités, pour les particuliers, de différer l'impôt en transférant leur portefeuille de placement à des sociétés qu'ils contrôlent; cependant, cet impôt peut être remboursé à la société dans la mesure où il dépasse le crédit d'impôt offert aux particuliers au titre des dividendes imposables reçus de la société.

Toutes les sociétés privées sont assujetties à l'impôt prévu à la partie IV de la Loi de l'impôt sur le revenu au titre de certains dividendes qu'elles reçoivent. Cet impôt est fixé à un taux qui équivaut approximativement au taux le plus élevé de l'impôt des particuliers sur les revenus de dividendes; il est également appliqué afin d'empêcher les particuliers de recourir à une société pour différer l'impôt qu'ils doivent sur ces revenus. En outre, cet impôt est entièrement remboursable à la société lorsqu'elle distribue des dividendes à ses actionnaires.

Conformément à l'objectif du maintien de l'intégration des revenus de placement des sociétés privées, la partie remboursable de l'impôt fédéral payable sur les revenus de placement gagnés après 1987 par des sociétés privées dont le contrôle est canadien sera ramenée de 25 à 20 pour cent de ces revenus. Le taux de l'impôt payable en vertu de la partie IV de la loi par des sociétés privées sur les dividendes imposables reçus après 1987 sera ramené de 33 1/3 à 25 pour cent. Enfin, le taux auquel les remboursements d'impôt sont versés aux sociétés privées au titre des dividendes distribués après 1987 passera de 1/3 des dividendes versés à 1/4 de ces derniers.

L'impôt remboursable accumulé par une société privée au titre des revenus de placement ou de dividendes gagnés, mais non distribués, avant 1988 sera réduit d'un montant prescrit afin de maintenir le même taux approximatif d'impôt sur ces revenus que s'ils avaient été distribués aux actionnaires de la société avant la fin de 1987. Le montant de cette réduction, comme l'indique le Livre blanc, représente 1/3 du solde de l'impôt remboursable d'une société privée au 31 décembre 1987 et est fondé sur une réduction du taux global d'impôt des particuliers, pour ceux qui sont imposables au taux le plus élevé sur les revenus de dividendes, d'environ 33 1/3 pour cent

à environ 25 pour cent. Cependant, les taux combinés effectifs de l'impôt fédéral et provincial sur les revenus de dividendes pourraient être un peu plus élevés que ceux sur lesquels est fondée la réduction de l'impôt remboursable et, bien que cette réduction ne vise pas à tenir compte des variations des taux d'imposition des particuliers selon les provinces, une réduction d'un tiers est généralement supérieure à celle qui est requise pour maintenir l'intégration des revenus de placement et des revenus de dividendes gagnés par les sociétés privées avant 1988. En conséquence, on propose de fixer la réduction du solde de l'impôt remboursable d'une société privée au 31 décembre 1987 à un quart afin d'être plus conforme aux changements effectifs de taux applicables aux revenus de dividendes.

En raison du rapport existant entre l'imposition des revenus de placement gagnés par des sociétés privées dont le contrôle est canadien (SPCC) et des revenus de placement gagnés par des particuliers, l'abaissement général des taux applicables aux sociétés, qui doit s'appliquer le 1er juillet 1988, sera avancé au début de 1988 à l'égard des revenus de placement, y compris les gains en capital, des SPCC afin de coïncider avec la date d'entrée en vigueur des réductions des taux d'imposition des particuliers. Conformément à cette réduction accélérée des taux, le taux d'inclusion des gains en capital, dans le cas des sociétés, passera lui aussi de la moitié aux deux tiers à compter du 1er janvier 1988.

4. Gains en capital des sociétés

Les changements que le Livre blanc proposait d'apporter au taux d'inclusion des gains en capital des sociétés sont parallèles aux modifications proposées pour les particuliers. Des taux d'inclusion plus élevés accroîtront sensiblement les recettes et faciliteront donc l'abaissement des taux d'imposition. En outre, ils contribueront sensiblement à faire payer des impôts aux sociétés rentables, notamment dans le secteur de l'immobilier.

Le Livre blanc proposait de porter la proportion des gains en capital à incorporer au revenu d'une société de la moitié à deux tiers en 1988 et à trois quarts en 1990. Cependant, pour les exercices des sociétés (autres que des sociétés privées dont le contrôle est canadien) qui prennent fin avant le 1er juillet 1988, le taux d'inclusion resterait de la moitié. Pour les exercices de ces sociétés commençant après le 30 juin 1988, ce taux passerait à deux tiers. Le taux d'inclusion applicable aux sociétés privées dont le contrôle est canadien (SPCC) passerait de la moitié à deux tiers pour les exercices commençant à compter du 1er janvier 1988 afin d'être parallèle à l'abaissement des taux d'imposition des sociétés sur les revenus de placement des SPCC à partir de cette date. Le taux d'inclusion pour toutes les sociétés passerait à trois quarts pour les exercices commençant à compter du 1er janvier 1990. Dans le cas des exercices qui chevauchent ces dates, la proportion des gains en capital à incorporer au revenu serait déterminée par un calcul au prorata.

Aucun changement n'est proposé au taux d'inclusion des gains en capital des sociétés, tel qu'exposé dans le Livre blanc.

5. Fin d'exercice au choix pour les sociétés privées

Une société dont l'exercice commence avant la date d'entrée en vigueur de la hausse proposée du taux d'inclusion des gains en capital, mais se termine après cette date, devra déterminer la partie imposable des gains en capital éventuellement réalisés dans l'année en fonction du nombre de jours de l'année qui précèdent et qui suivent la date d'entrée en vigueur de ce changement.

Dans le cas des sociétés privées, la partie non imposable des gains en capital peut être distribuée à des actionnaires canadiens sous forme de dividendes en capital en franchise d'impôt, par le mécanisme des dividendes en capital. En raison du système de calcul au prorata adopté pour la mise en oeuvre de la hausse du taux d'inclusion des gains en capital, les sociétés privées qui aliènent des biens en immobilisation avant la date d'entrée en vigueur du changement, mais au cours d'un exercice qui se termine après cette date, seraient tenues d'inclure dans leur revenu une somme supérieure à la moitié des gains éventuellement réalisés et subiraient une réduction correspondante de la partie exonérée du gain susceptible d'être distribué aux actionnaires en franchise d'impôt sous forme de dividende en capital. Pour tenir compte de la situation des sociétés privées qui souhaitent maintenir l'application du régime actuel aux gains en capital réalisés avant la date à laquelle le taux d'inclusion change, et adopter les propositions de réforme dans leur intégralité après cette date, on propose que les SPCC soient autorisées à terminer leur exercice le 31 décembre 1987 et à commencer un nouvel exercice juste après cette date, et que les autres sociétés privées soient autorisées à effectuer la même opération le 30 juin 1988. Ces dates reflètent les dates d'entrée en vigueur de la hausse du taux d'inclusion des gains en capital pour les deux catégories de sociétés.

6. Déductions pour amortissement

L'amortissement accéléré résulte de diverses initiatives visant à stimuler les investissements tant généraux que particuliers. Ainsi, les déductions pour amortissement permises dans la législation fiscale dans le cadre des dispositions sur les déductions pour amortissement (DPA) diffèrent sensiblement des déductions utilisées en comptabilité financière pour nombre de biens. L'amortissement accéléré a sensiblement contribué à l'étroitesse de l'assiette fiscale et aux importants écarts de fardeau fiscal entre les sociétés.

Le Livre blanc proposait de réduire les déductions qui contribuaient au faible taux d'imposition de certains secteurs. Les nouveaux taux, assortis de dispositions transitoires appropriées, s'appliqueraient aux acquisitions effectuées après 1987. Les biens acquis avant 1988 continueraient de faire l'objet de déductions calculées aux taux actuels.

La réduction des taux de DPA est une étape importante dans l'élargissement de l'assiette de l'impôt des sociétés afin d'accroître les recettes nécessaires au financement de l'abaissement des taux d'imposition et de s'assurer que les sociétés rentables paient leur juste part d'impôt.

DPA applicable aux machines et au matériel de fabrication et de transformation

L'amortissement accéléré des machines et du matériel de fabrication et de transformation de la catégorie 29 a été l'un des principaux encouragements du système de DPA. Le Livre blanc proposait de ramener à 25 pour cent de la valeur résiduelle, après une période de transition, le taux applicable aux achats futurs de la plupart des biens de la catégorie 29. Actuellement, ces biens peuvent être amortis sur trois ans, après application de la règle de la demie année qui ne permet de déduire qu'un amortissement de moitié au cours de l'année d'acquisition du bien. Après une période de transition, les achats de biens tels que des chariots élévateurs industriels, des outils loués portatifs et certains matériels informatiques et logiciels de systèmes reviendraient dans la catégorie 10, qui comporte un taux de DPA de 30 pour cent de la valeur résiduelle.

Il est également proposé d'étendre la règle de la demie année à des outils spéciaux de fabrication -- matrices, gabarits, modèles, moules, formes ou éléments coupants ou formants d'une machine.

Le Livre blanc proposait que les biens amortissables à 25 pour cent soient inclus dans une nouvelle catégorie à des taux provisoires de 40, 35, 30 et 25 pour cent pour les années civiles 1988, 1989, 1990 et 1991 et suivantes, respectivement. Pour les années d'imposition qui

chevauchent une année civile de transition, le taux applicable à la nouvelle catégorie serait établi au prorata, en fonction du nombre de jours de l'exercice qui tombent dans chaque année civile de transition applicable. Les biens actuellement compris dans la catégorie 29 qui seraient admissibles à la catégorie 10 pourraient faire l'objet d'un régime transitoire analogue, avec des taux de 40 pour cent au cours de l'année civile 1988, de 35 pour cent en 1989 et de 30 pour cent par la suite. Les mêmes règles de calcul au prorata s'appliqueraient.

La réduction progressive du taux de DPA applicable à la plupart des machines et matériel de fabrication et de transformation à 25 pour cent de la valeur résiduelle est l'une des principales propositions du Livre blanc. Les débats entourant le taux approprié se poursuivent depuis que la question a été évoquée pour la première fois dans le cadre d'une proposition présentée à titre d'exemple dans le document d'étude de mai 1985 intitulé Le régime fiscal des sociétés: Un axe de changement. Un certain nombre de solutions de rechange ont été évoquées lors des consultations qui ont suivi la publication du Livre blanc le 18 juin 1987. On a notamment proposé de ramener le taux à 30 pour cent de la valeur résiduelle ou à 25 pour cent selon une méthode linéaire. Le taux de 30 pour cent a été adopté par le Comité de la Chambre des communes dans sa liste de recommandations. Les solutions de rechange ont été proposées à la lumière des préoccupations suscitées par la compétitivité internationale de l'industrie canadienne par rapport aux États-Unis.

Dans le cadre de la réforme fiscale, les taux de DPA applicables au matériel de fabrication au Canada auront la même valeur, en moyenne, que les taux appliqués aux États-Unis. Tout dépendant du sous-secteur considéré, les biens de fabrication sont amortis sur cinq, sept ou 10 ans aux États-Unis. Bien que la plupart des catégories de biens de fabrication soient amortissables sur sept ans, la période moyenne d'amortissement aux États-Unis, si l'on prend pour hypothèse un profil d'investissement constaté au Canada, serait légèrement plus longue. Le tableau qui suit compare la valeur actuelle des déductions pour amortissement fiscal, pour un investissement de $100, soumis aux règles canadiennes et américaines, en machines et en matériel de fabrication et de transformation achetés après 1990. Le tableau indique que le coût supplémentaire pour le fabricant canadien est inférieur à $1 en moyenne pour $100 d'investissement (un taux combiné d'impôt fédéral-provincial d'environ 35 pour cent de la différence de $2 dans la valeur actuelle des déductions). Au cours de la période de mise en oeuvre progressive, les taux canadiens de DPA dans le secteur manufacturier resteront plus élevés que les taux moyens aux États-Unis.

Comparaison de la valeur actuelle des déductions pour amortissement après 1990*

Canada

25 pour cent de la valeur résiduelle	= $68

États-Unis

Amortissement sur 5 ans	= $77
Amortissement sur 7 ans	= $72
Amortissement sur 10 ans	= $65
Taux moyen aux États-Unis avec un profil d'investissement canadien	$70

* Pour un taux d'actualisation de 10 pour cent.

L'amortissement fiscal n'est que l'un des facteurs qui touchent l'effet du régime fiscal sur la compétitivité internationale. D'autres caractéristiques du régime fiscal influent sur l'évaluation de la compétitivité internationale. Malgré l'abaissement à 25 pour cent du taux de DPA applicable aux biens de fabrication et de transformation, le régime global applicable au secteur manufacturier canadien, d'après les propositions du Livre blanc, supporterait la comparaison avec celui des autres pays, en particulier des États-Unis. On obtiendrait ces résultats en maintenant un taux préférentiel d'imposition des revenus de fabrication qui serait inférieur de 5 points au taux général applicable aux sociétés et moins élevé que le taux moyen d'imposition applicable aux États-Unis, après incorporation des impôts provinciaux et des États sur le revenu.

De plus, d'autres différences entre les régimes fiscaux, comme l'impôt minimum de remplacement applicable aux sociétés américaines, amélioreront la compétitivité de nombreux fabricants canadiens qui entreprennent de grands projets d'investissement. L'impôt minimum de remplacement applicable aux sociétés américaines reprend une certaine partie de la différence entre les taux d'amortissement aux États-Unis aux fins de l'impôt et des états financiers.

Le taux d'amortissement proposé de 25 pour cent continuera de jouer un rôle incitatif en comparaison avec l'amortissement économique des biens considérés. On conserve une certaine accélération pour tenir compte des facteurs tels que la compétitivité internationale, l'inflation et les variations de dépréciation économique des différents biens. L'impôt minimum de remplacement applicable aux sociétés américaines reprend une certaine partie de la différence entre les taux d'amortissement aux États-Unis aux fins de l'impôt et des états financiers.

La réduction des taux d'amortissement aurait un certain nombre de résultats positifs pour la structure fiscale. Les dispositions d'amortissement accéléré ont beaucoup contribué aux problèmes actuels du régime fiscal, par exemple la réduction du revenu imposable par l'utilisation des déductions fiscales supérieures aux coûts déclarés dans les états financiers, ce qui permet à nombre de sociétés rentables de ne pas payer d'impôt. Par ailleurs, certains fabricants n'avaient pas un revenu suffisant pour bénéficier des amortissements accélérés. Cette incapacité de certains fabricants à se prévaloir des déductions pour amortissement était l'un des principaux facteurs à l'origine du «commerce» de déductions et de pertes fiscales. Cela a obligé à apporter des changements fréquents et souvent complexes à la Loi de l'impôt sur le revenu afin de protéger et de stabiliser les recettes.

À la lumière de ces considérations, le gouvernement se propose de mettre en oeuvre les changements de la DPA proposés dans le Livre blanc. Les taux canadiens de DPA applicables au matériel de fabrication resteront supérieurs aux taux comparables aux États-Unis pendant la période de mise en oeuvre. Le gouvernement continuera de suivre le régime fiscal des investissements à l'étranger et en particulier aux États-Unis. Si d'autres pays adoptaient d'importants changements fiscaux susceptibles de nuire à la compétitivité des fabricants canadiens, le gouvernement serait disposé à effectuer des rajustements en conséquence.

Autres changements du système de DPA

Le Livre blanc proposait d'apporter les réductions suivantes aux taux de DPA applicables aux achats effectués après 1987:

- Le taux de DPA applicable aux biens actuellement visés à la catégorie 22, le matériel de terrassement, serait ramené de 50 à 30 pour cent de la valeur résiduelle. Pour les années civiles 1988 et 1989, des taux de transition de 40 et de 35 pour cent respectivement s'appliqueraient. Dans les cas où les exercices différeraient de l'année civile, le mécanisme de calcul au prorata décrit dans le cas des biens de fabrication s'appliquerait.

- Le taux de DPA applicable aux biens qui sont actuellement visés à la catégorie 30, les satellites, passerait de 40 à 30 pour cent de la valeur résiduelle.

- Le taux de DPA applicable aux enseignes publicitaires extérieures qui servent à gagner un revenu locatif, actuellement décrites à la catégorie 11, serait ramené de 35 à 20 pour cent de la valeur résiduelle.

- Le taux de DPA applicable aux avoirs miniers actuellement décrits à la catégorie 10 passerait de 30 à 25 pour cent de la valeur résiduelle. Les avoirs miniers de la catégorie 10 comprennent les bâtiments et l'équipement minier sur place, les biens socio-culturels, les machines et le matériel miniers, les biens ferroviaires servant dans l'industrie minière, le matériel des puits de gaz ou de pétrole, les biens servant à la détection de pétrole, de gaz ou de minéraux et le matériel de transformation du pétrole brut lourd.

- Le taux de DPA applicable aux biens actuellement compris à la catégorie 28, les biens d'extraction des ressources acquis pour une nouvelle mine, passerait de 30 à 25 pour cent de la valeur résiduelle. La déduction supplémentaire actuellement permise à concurrence du revenu tiré de la nouvelle mine ou d'une importante extension de mine serait maintenue, mais elle ne serait pas assujettie à la règle de la demi-année.

- Le taux de DPA applicable aux navires de forage et aux plates-formes de production extra-côtière, actuellement décrits dans la catégorie 7, passerait de 30 à 25 pour cent de la valeur résiduelle.

- Les coûts des galeries de mine et des voies principales de halage ou des travaux sous-terrains du même genre entrepris après le démarrage de la production ne seraient plus assujettis au système de DPA. Ils seraient considérés comme des frais d'aménagement au Canada (FAC), amortissables au taux de 30 pour cent de la valeur résiduelle, au lieu d'être déduits à 100 pour cent au titre de la catégorie 12. À la différence des DPA, les FAC ne réduisent pas la valeur de la déduction de 25 pour cent relative aux ressources.

- Les frais d'enlèvement du mort-terrain engagés après le démarrage de la production seraient considérés comme des frais d'exploitation et déductibles au titre des dépenses courantes au lieu d'être amortissables à 100 pour cent dans le cadre de la catégorie 12.

- Le taux de DPA applicable aux bâtiments actuellement décrits dans la catégorie 3 passerait de 5 à 4 pour cent de la valeur résiduelle. Les ajouts et modifications apportés après 1987 à un bâtiment amortissable à 5 pour cent donneraient quand même droit à ce taux, à concurrence du moindre de $500,000 ou de 25 pour cent du coût en capital du bâtiment le 31 décembre 1987 ou à la date d'achèvement de sa construction, la plus tardive des deux dates étant retenue.

- Le taux de DPA applicable aux biens qui sont actuellement visés à la catégorie 2, les biens des services d'utilité publique et autres biens du même genre, passerait de 6 à 4 pour cent de la valeur résiduelle.

La possibilité de classer les biens dans des catégories distinctes serait offerte pour le matériel de terrassement et les enseignes publicitaires extérieures achetés après 1987. Le système actuel prévoit des catégories distinctes pour les satellites et certains pipelines et autres biens. Dans des situations particulières, ces biens peuvent subir une dépréciation anormale due à leur emplacement ou à leur utilisation. Le choix d'une catégorie distincte permettrait de réaliser une perte finale si le bien placé dans la catégorie distincte était aliéné ou abandonné et que sa dépréciation réelle soit supérieure à son amortissement fiscal. Il en résulte une perte finale dans un système de catégories distinctes puisque les coûts des différents biens à l'égard desquels un choix a été produit ne sont pas regroupés. Dans le cadre de la méthode de regroupement général des biens applicable à la plupart des catégories, les pertes finales ne sont prises en compte que lorsque tous les biens de la catégorie ont été aliénés. Le choix doit être effectué dans la déclaration d'impôt relative à la première année au cours de laquelle le contribuable est en droit de réclamer la déduction pour amortissement applicable au bien considéré.

Les changements que le Livre blanc a proposé d'apporter à ces dispositions de DPA n'ont pas suscité beaucoup de débats lors des consultations. On reconnaissait généralement que, avec l'abaissement proposé des taux d'imposition, l'élargissement de l'assiette fiscale devait comporter une réduction de l'amortissement accéléré des biens indiqués. Le Comité de la Chambre des communes n'a recommandé aucun changement de ces propositions relatives à la déduction pour amortissement.

Aucun changement n'est proposé aux taux établis dans le Livre blanc.

Règle de mise en service

Le Livre blanc proposait d'instituer une règle de mise en service afin de déterminer l'année d'imposition au cours de laquelle la déduction pour amortissement et les crédits d'impôt à l'investissement (CII) pouvaient être réclamés pour la première fois à l'égard d'un bien acheté par un contribuable.

Une règle de mise en service permet de mieux faire correspondre revenus et dépenses. À l'heure actuelle, les dépenses peuvent être déduites bien avant que les revenus correspondants ne soient déclarés. Lorsqu'on achète et qu'on stocke du matériel qui est

considéré comme acquis avant sa livraison ou que des frais sont engagés à l'égard de biens qui prennent longtemps à construire, les déductions pour amortissement fiscal peuvent commencer avant que les biens ne produisent des revenus et avant des déductions comptables. La règle proposée atténuerait ce manque de concordance entre les revenus et les dépenses, tout en étant plus conforme aux règles et aux pratiques comptables régissant l'amortissement fiscal dans de nombreux pays industrialisés.

Le Livre blanc proposait de ne permettre aux contribuables de réclamer la DPA et les CII qu'à partir de l'année où le bien serait mis en service ou de l'année pendant laquelle la construction d'un bien par le contribuable ou pour son compte serait terminée, de sorte que le bien serait prêt à utiliser, la première des deux dates étant retenue. Les immeubles non achevés seraient considérés comme mis en service pendant l'année où la quasi-totalité du bâtiment servirait aux fins prévues. La règle s'appliquerait aussi aux rénovations importantes.

La règle de mise en service s'appliquerait aux biens acquis et aux frais de rénovation engagés après 1989. La règle de la demi-année continuerait de s'appliquer à l'exercice au cours duquel le bien serait pris en compte aux fins de l'impôt. Le Livre blanc reconnaissait que cette proposition pourrait avoir un effet sur les grands projets s'accompagnant de longs délais de réalisation (en particulier dans le secteur des ressources) et indiquait que certains allégements pourraient être nécessaires.

Deux grands sujets de préoccupation ont été évoqués lors des consultations. Le premier tient aux effets, mentionnés dans le Livre blanc, de la proposition sur les taux de rendement après impôt et les besoins de trésorerie liés aux projets qui comportent une longue période de construction. Souvent, ces préoccupations se rattachaient à la compétitivité internationale et à la possibilité que cette règle ne risque d'imposer un handicap fiscal aux projets à long terme entrepris dans des secteurs comme la pétrochimie, les produits forestiers ou les ressources naturelles. Diverses propositions ont été formulées afin de réduire l'effet de cette proposition sur les projets ayant une longue phase de préparation à la production. Par exemple, le Comité de la Chambre des communes a recommandé qu'un bien soit réputé mis en service 24 mois après son acquisition s'il n'était pas encore effectivement en service à cette date.

Le deuxième grand sujet de préoccupation touchait les définitions, en particulier celles du moment auquel un bien pourrait être considéré mis en service. Si un bien était entièrement prêt à servir sans être réellement mis en service pour diverses raisons, serait-il considéré comme mis en service aux fins de la règle? Comment celle-ci

s'appliquerait-elle si un bien était partiellement en service ou faisait partie d'un projet à étapes multiples? Qu'adviendrait-il si un bien était abandonné avant d'être mis en service? On a formulé toute une série de propositions qui visaient généralement à rapprocher la règle du principe de la disponibilité d'un bien prêt à servir. Le Comité de la Chambre des communes a qualifié la proposition qu'il a fait à cet égard de règle de «mise en place».

Après avoir étudié ces préoccupations, le gouvernement propose que, pour les biens acquis après 1989, les contribuables ne puissent réclamer la DPA ou les CII avant que le bien ne puisse servir à tirer un revenu d'un bien ou d'une entreprise. Cette règle s'appliquera aussi lorsqu'on voudra déterminer la date à laquelle une dépense de recherches scientifiques et de développement expérimental liée à l'acquisition d'un bien en immobilisation sera considérée comme ayant été effectuée.

La notion de biens «prêts à servir» est un peu plus large qu'une règle de «mise en service» interprétée au sens strict, et plus conforme aux principes exposés dans le Livre blanc dans le cas des bâtiments. Il est établi que ce principe entraîne des questions de mode d'application à des industries ou à des situations particulières. Pour que la règle s'applique de manière équitable et cohérente, on précisera davantage son fonctionnement. Il est par exemple prévu que le matériel agricole qui a été acquis et livré et qui est prêt à accomplir sa fonction pendant une année soit considéré comme pouvant servir. Les discussions techniques détaillées qui sont nécessaires pour codifier cette démarche ne pouvaient être tenues pendant les consultations, qui portaient sur des questions plus générales. Par conséquent, des consultations seront menées dans ce domaine technique au cours de l'année à venir. La nécessité de ces consultations techniques était l'une des raisons du choix de 1990 comme date de mise en oeuvre de la proposition dans le Livre blanc.

De plus, pour atténuer l'effet possible de cette règle sur les projets s'accompagnant de longs délais de construction, un bien serait considéré comme prêt à servir et ouvrant droit à une déduction pour amortissement, à des crédits d'impôt à l'investissement et à des déductions au titre de la R&D à la date à laquelle il pourra servir pour la première fois à tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien ou 24 mois après sa date d'acquisition par le contribuable, la première des deux dates étant retenue. Lorsque le bien n'est pas prêt à servir pour en tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien avant l'année d'imposition qui comprend la date postérieure de 24 mois à la date d'acquisition du bien, la règle de la demi-année d'amortissement ne s'appliquera pas à la première année au cours de laquelle la DPA sera déductible au titre du bien.

La proposition formulée tient compte des préoccupations exprimées lors des consultations au sujet de l'effet de la proposition sur les projets de construction à long terme. Elle reprend la mesure proposée par le Comité de la Chambre des communes et va encore plus loin en stipulant que la règle de la demi-année ne s'appliquera pas lorsque les déductions pour amortissement ont été retardées pendant deux ans après l'acquisition.

Enfin, si un bien est perdu ou abandonné avant d'être considéré comme prêt à servir et que le contribuable n'a aucun espoir raisonnable de le récupérer, le bien sera considéré comme prêt à servir à cette date, aux fins de la DPA et des CII.

L'effet de ces changements et clarifications apportés à la règle est conforme au but de la proposition exposée dans le Livre blanc et ne se traduira pas par des recettes sensiblement moins élevées que prévu à l'époque du Livre blanc.

7. Crédits d'impôt à l'investissement et recherche et développement

Le Livre blanc proposait de réduire les taux des crédits d'impôt à l'investissement (CII) à l'égard des biens achetés après 1988. Le taux du CII applicable à la région de l'Atlantique passerait de 20 à 15 pour cent, le taux du CII spécial serait ramené de 40 à 30 pour cent et le taux du CII prévu au Cap Breton, de 60 à 45 pour cent. Les taux de ces CII devaient être réduits parallèlement à l'abaissement des taux d'imposition des sociétés afin de maintenir le même encouragement relatif à l'investissement dans ces régions.

Les taux du crédit au titre de l'exploration très coûteuse et des crédits d'impôt à la recherche et au développement (R&D) n'ont pas été modifiés par rapport aux niveaux actuels dans le Livre blanc. En maintenant le taux de ces crédits alors que les taux de l'impôt sur le revenu sont réduits, on accroît l'avantage relatif offert par ces crédits d'impôt et, du même coup, on renforce le soutien fiscal qu'ils procurent au secteur de la R&D. Cela traduit la volonté du gouvernement de promouvoir la R&D au Canada.

On ne propose aucun changement des taux des crédits d'impôt à l'investissement prévus dans le Livre blanc.

Le Livre blanc proposait de limiter les CII pouvant être réclamés au cours d'une année à 50 pour cent de l'impôt fédéral autrement payable (sous réserve d'un montant de base de $24,000 pour les particuliers et, dans le cas des sociétés, de l'impôt direct fédéral autrement payable sur le revenu de la société ouvrant droit à la déduction accordée aux petites entreprises). Pour s'assurer que les sociétés rentables paient de l'impôt, cette proposition visait l'un des objectifs important de la réforme fiscale, à savoir rendre le régime fiscal plus équitable. À l'heure actuelle, les sociétés rentables peuvent éliminer complètement l'impôt fédéral à payer en réclamant des CII. Cela ne serait pas possible dans le cadre des propositions de réforme fiscale, pour les grandes sociétés assujetties au plafonnement des CII. Cependant, compte tenu de cette nouvelle limitation, il est proposé de prolonger de sept à 10 ans la période de report des CII non réclamés acquis après le 19 avril 1983.

Cette restriction représente un arbitrage entre les objectifs de la réforme fiscale, à savoir promouvoir certaines activités par le biais de crédits d'impôt et s'assurer que les sociétés rentables paient certains impôts.

Un certain nombre d'associations sectorielles ont soutenu que la proposition de plafonnement des CII était trop rigoureuse. En particulier, le secteur de la R&D a fait valoir que la proposition réduirait l'efficacité des CII comme moyen d'encouragement à la

recherche industrielle et diminuerait la R&D effectuée au Canada. Les Comités de la Chambre des communes et du Sénat ont recommandé que les crédits d'impôt à la R&D échappent au plafond de 50 pour cent.

Le processus de consultation a révélé que cette proposition aurait un effet un peu plus marqué qu'il n'était prévu au moment du Livre blanc sur les impôts payés dans les secteurs faisant beaucoup de R&D. Aussi est-il possible d'assouplir la règle sans faire tomber les recettes en deçà du niveau prévu. Pour atténuer l'effet de la proposition sur les entreprises faisant beaucoup de R&D tout en s'assurant que les sociétés rentables paient certains impôts, le gouvernement propose de limiter le montant des CII réclamés au cours d'une année à 75 pour cent des impôts fédéraux autrement payables (sous réserve d'un montant de base pour les particuliers et les petites sociétés). La proposition portant de prolonger la période de report des CII sera maintenue à la lumière des renseignements reçus lors des consultations, cela représenterait un meilleur équilibrage des objectifs de la réforme fiscale. Les sociétés pourraient utiliser davantage les crédits d'impôt que dans le cadre de la proposition initiale, mais les sociétés rentables seraient quand même tenues de payer de l'impôt. Cette proposition modifiée est comparable aux règles fiscales appliquées aux États-Unis, où le crédit général pour entreprise (qui comprend le crédit à la recherche) est assujetti à un plafond qui limite les demandes de CII à 75 pour cent de l'impôt à payer au dessus de $25,000.

Le Livre blanc proposait aussi de mettre fin à la possibilité de remboursement des CII pour les grandes entreprises à la fin de 1987, soit un an plus tôt que prévu. Cependant, la remboursabilité des crédits serait maintenue indéfiniment au taux actuel de 40 pour cent pour les petites sociétés et les particuliers.

Le Livre blanc proposait en outre que les bâtiments ne donnent plus droit aux encouragements à la R&D, bien que les machines et le matériel ainsi que les structures, autres que les bâtiments, servant à la R&D donnent encore droit à ces encouragements. La combinaison d'une déduction à 100 pour cent et du crédit d'impôt à la R&D offre une subvention appréciable aux biens durables, comme les bâtiments, qui se déprécient lentement. De plus, les bâtiments servant initialement à la R&D peuvent être convertis par la suite à d'autres usages, alors qu'il n'en va pas de même pour les structures servant à la recherche et au développement. Enfin, cette proposition rapprocherait le régime fiscal applicable aux bâtiments servant à la R&D, au Canada, des règles appliquées dans les autres grands pays industrialisés.

Les associations du secteur de la R&D ont fait valoir que cette proposition risquait de nuire à la R&D effectuée au Canada. Cependant, le Comité de la Chambre des communes n'a trouvé aucune

raison de s'écarter de la proposition du Livre blanc. Aucun changement n'est apporté à la proposition du Livre blanc touchant les bâtiments servant à des fins de R&D. On propose d'apporter des changements corrélatifs aux fins du régime fiscal de la R&D à l'admissibilité des paiements versés à certains tiers au titre de l'acquisition de bâtiments.

Dépenses de recherche et développement

Pour tout encouragement fiscal, il importe de s'assurer que les avantages maximaux reviennent à ceux en faveur desquels l'encouragement a été conçu et qu'ils sont mis en oeuvre de manière économique. Dans le cas des encouragements fiscaux à la R&D, les bénéficiaires prévus sont les contribuables qui effectuent en fait de la R&D qui a produit les avantages en question ou pour le compte desquels la R&D a été effectuée, à condition qu'elle soit en rapport avec une entreprise du contribuable. On propose donc d'apporter des modifications aux encouragements à la R&D afin d'éviter le transfert de dépenses de R&D en guise d'abri fiscal.

On propose de renforcer l'obligation selon laquelle, pour avoir droit à ces encouragements, les dépenses de R&D doivent présenter un rapport avec une entreprise du contribuable. À cette fin, la poursuite de travaux de R&D ne sera pas considérée en soi comme une entreprise du contribuable avec laquelle la R&D est en rapport, à moins que le contribuable ne tire la totalité ou la quasi-totalité de ses revenus de la poursuite de travaux de R&D. D'autres changements sont proposés pour s'assurer que les sociétés ne puissent servir d'abri fiscal au titre de la R&D. L'avant-projet de loi donne plus de détails sur ces changements.

8. Actions accréditives et épuisement gagné

Les dispositions actuellement prévues dans la Loi de l'impôt sur le revenu à l'égard des actions accréditives permettent à une société exploitant une entreprise principale de renoncer à des dépenses relatives aux ressources en faveur de ses actionnaires dans certaines conditions. Les dépenses faisant l'objet de cette renonciation sont alors considérées comme si elles avaient été engagées directement par les actionnaires. Certains genres de dépenses relatives aux ressources donnent droit à une déduction supplémentaire, au-delà des frais réels. Cette déduction supplémentaire, appelée épuisement gagné, peut être utilisée dans le calcul de l'impôt des particuliers ou de l'impôt des sociétés.

Les dispositions fiscales relatives aux actions accréditives qui prévoient des encouragements en faveur des compagnies d'exploitation des ressources qui veulent se procurer des capitaux propres seraient maintenues dans les propositions du Livre blanc. Cependant, plusieurs des propositions de réforme de l'impôt des sociétés et des particuliers influeraient sur la décision des compagnies d'émettre des actions accréditives et sur la décision des investisseurs d'en acheter. L'abaissement du taux marginal le plus élevé d'imposition des particuliers ainsi que les changements proposés du régime fiscal des gains en capital réduiraient l'influence que les avantages fiscaux pourraient exercer sur le choix d'un investisseur entre des actions accréditives et d'autres formes de placements.

L'élimination progressive des déductions pour épuisement gagné et les réductions des taux d'imposition des sociétés influeraient également sur le marché des actions accréditives. D'une part, les sociétés se livrerait à un nouveau calcul de la valeur réduite des déductions fiscales auxquelles elles renoncent en faveur d'un actionnaire et seraient donc prêtes à émettre des actions accréditives comportant une prime réduite par rapport à la valeur marchande. Cependant, les investisseurs ne pourraient plus déduire plus de 100 pour cent du coût de l'action une fois que l'épuisement gagné serait éliminé.

Le Livre blanc proposait aussi d'élargir les règles actuellement applicables aux «actions visées par règlement», c'est-à-dire les actions qui n'ont pas droit au régime accréditif. La proposition de réforme fiscale interdirait d'appliquer le régime des actions accréditives en présence de certains droits ou garanties. Les dépenses relatives aux ressources qui sont engagées par l'entremise d'une société seraient également assujetties à la règle sur la «fraction à risques». Cette règle limite la déduction relative à la part qui revient à un associé dans les dépenses relatives aux ressources qu'effectuent une société au montant de l'investissement «à risques» de l'associé.

Depuis la publication du Livre blanc, des consultations intensives ont été entreprises auprès des sociétés d'exploitation des ressources, des associations sectorielles, des gouvernements provinciaux, des courtiers en valeurs mobilières et des représentants de plusieurs sociétés qui ont servi d'intermédiaires dans des opérations portant sur des actions accréditives. On craignait généralement que l'effet des propositions de réforme de l'impôt des particuliers et des sociétés n'élimine le financement par actions accréditives.

Un certain nombre de propositions ont été formulées au cours des consultations. La plupart d'entre elles reconnaissaient que l'élimination de la déduction pour épuisement gagné était conforme à la philosophie et à l'orientation générales de la réforme de l'impôt des sociétés. Nombre des points de vue présentés proposaient d'accroître le prix de base rajusté (PBR) des actions accréditives afin, par ce rajustement technique, d'atténuer l'effet de la réforme fiscale. Cette proposition a été formulée par le Comité sénatorial. Dans le régime actuel d'impôt direct, les actions accréditives doivent avoir un PBR nul. Ce régime est conforme à celui des autres mécanismes accréditifs, comme les sociétés et les compagnies d'exploration en commun. Le PBR nul tient compte du fait que le coût d'acquisition donne droit à une déduction intégrale dans le régime d'impôt sur le revenu. Il en résulte pour la plupart des contribuables que tout le produit de la disposition est considéré comme un gain en capital.

Le Comité de la Chambre des communes a rejeté la proposition de majorer le PBR ainsi que d'autres suggestions pour le motif qu'elles seraient contraires aux principes fiscaux fondamentaux, inéquitables, inéfficaces ou trop complexes. Le gouvernement est d'accord avec cette conclusion en ce qui concerne la majoration du PBR, mais il propose les changements décrits ci-après.

Le gouvernement propose de modifier la manière dont les déductions à l'égard des ressources réclamées au titre des actions accréditives et des participations passives dans une société influent sur l'admissibilité d'un particulier à l'exonération des gains en capital, dans le cadre des règles sur les pertes nettes cumulatives sur placements. Le Livre blanc proposait que la valeur totale de ces déductions soit incluse dans le calcul de la perte nette cumulative sur placements d'un particulier. Ce montant dépasse généralement la partie imposable du produit de la disposition des actions en raison de la déduction pour épuisement gagné, de la prime généralement payée sur les achats d'actions accréditives et de la partie non imposable des gains en capital. Il pourrait en résulter une situation dans laquelle l'achat et la vente d'une action accréditive au cours d'une année risqueraient de ne pas donner droit à l'exonération des gains en capital réalisés sur d'autres placements d'un particulier qui seraient

par ailleurs admissibles. Pour tenir compte de la préoccupation soulevée par les effets que cette interaction pourrait avoir dans ce cadre, le gouvernement propose de modifier les règles relatives aux pertes sur placements dans la mesure où elles s'appliquent aux déductions effectuées au titre d'actions accréditives et de participations passives dans des sociétés. On propose que les déductions effectuées au titre de l'épuisement gagné ne soient pas ajoutées à la perte nette cumulative sur placements d'un particulier. On propose également que la moitié seulement des déductions découlant d'actions accréditives ou de participations passives dans une société soit incluse dans la détermination de la perte nette sur placement. Cette modification implique que, dans la plupart des cas, le montant ajouté au total des pertes nettes cumulatives sur placement d'un particulier en raison du transfert de déductions relatives aux ressources sera inférieur à la valeur fondamentale de l'action accréditive ou de la participation passive dans la société. Cela réduirait la possibilité que des placements en actions accréditives ou dans des sociétés limitent l'admissibilité des autres gains en capital de l'investisseur à l'exonération des gains en capital.

Le tableau qui suit illustre l'effet du changement sur un acheteur en puissance d'actions accréditives. On suppose que l'investisseur est imposé à un taux marginal combiné d'impôt fédéral et provincial de 44 pour cent et qu'il a droit à l'exonération des gains en capital. On présume que l'investisseur engage des frais d'exploration au Canada (FEC) donnant droit à l'épuisement gagné au taux de 16 2/3 pour cent.

Interaction des actions accréditives et de l'exonération des gains en capital

	Effet complet sur la PNCP	Effet modifié sur la PNCP
	(en dollars)	
Coût de l'action	100	100
Économie d'impôt	51	51
Coût net de l'action	49	49
Produit de la vente de l'action	80	80
Impôt sur le produit	23	23
Produit net	57	57
Ajout à la PNCP	117	50
Gain en capital imposable sur la vente	53	53
Ajout net à la PNCP	64	-3(1)
Impôt éventuel sur autres gains en capital	28(2)	-1
Rendement après impôt des autres gains en capital	29(3)	58

(1) $3 est le montant du produit de la vente de l'action qui donnerait droit à l'exonération des gains en capital.

(2) Ce montant représente la valeur fiscale de l'ajout net à la PNCP, c.-à-d. l'impôt qui pourrait être payable sur d'autres gains en capital en raison des opérations illustrées sur actions accréditives.

(3) Ce montant représente le rendement net de l'investissement en actions accréditives en supposant que l'impôt susmentionné sur d'autres gains en capital est en fait payé.

On a fait valoir que la diminution progressive de l'épuisement gagné devrait se faire à un rythme plus lent et intervenir en fin plutôt qu'en milieu d'année. Le gouvernement propose maintenant de prolonger la période d'élimination progressive pendant laquelle des dépenses peuvent ouvrir droit à l'épuisement gagné, de manière que les dépenses admissibles engagées entre le 1er juillet et le 31 décembre 1989 donnent droit à un épuisement de 16 2/3 pour cent. Ce changement fournira une période supplémentaire de six mois pendant laquelle les dépenses ouvriront droit à l'épuisement gagné. D'après la règle des 60 jours, certains frais d'exploration engagés pendant les 60 premiers jours de 1990 peuvent aussi donner droit à l'épuisement gagné au taux de 16 2/3 pour cent. La prolongation de la période d'élimination progressive de la déduction pour épuisement gagné devrait encourager grandement les petites sociétés minières, pétrolières et gazières à obtenir un financement par actions accréditives jusqu'à la fin de 1989. Des changements analogues sont proposés à l'égard du programme d'encouragement à l'exploration et à l'aménagement au Canada afin de l'éliminer progressivement au cours de la même période, approximativement, que l'épuisement gagné.

Le gouvernement a annoncé le 31 août 1987 un rajustement technique des nouvelles règles proposées à l'égard des actions visées par règlement. Un délai supplémentaire a été accordé dans certaines conditions pour que les actions soient admissibles à la définition qui était en vigueur avant la réforme fiscale. Le gouvernement a aussi entrepris de modifier la définition des actions visées par règlement de manière que le droit à une subvention dans le cadre du programme d'encouragement à l'exploration et à l'aménagement au Canada ne prive pas une action du régime accréditif.

Les dispositions fiscales qui resteraient en place après l'élimination de l'épuisement gagné à la fin de 1989 continueraient d'offrir des encouragements appréciables aux sociétés d'exploitation de ressources. Elles leur permettraient d'émettre des actions dans des conditions plus avantageuses que les actions ordinaires émises par d'autres genres de sociétés. Le gouvernement reconnaît néanmoins l'importance d'une activité soutenue de mise en valeur des ressources dans certaines régions du pays et craint qu'une activité insuffisante soit maintenue pendant les phases de fléchissement économique de l'industrie. Le Comité de la Chambre des communes s'est dit d'avis que des encouragements fiscaux ou des subventions de l'État étaient peut-être nécessaires, à titre de mesures temporaires, pendant les périodes de faibles prix ou de récession économique pour assurer la survie des travaux d'exploration au Canada. Le gouvernement est d'accord avec cette opinion et examinerait l'aide temporaire qui pourrait devenir nécessaire dans ce cas.

9. Frais d'émission

Les frais d'émission de valeurs mobilières ou de titres d'endettement, comme les commissions de souscription, les honoraires des vendeurs, les honoraires juridiques et comptables, les droits des agents d'enregistrement et de transfert, les dépenses d'impression et les droits de production, ont le caractère de dépenses en capital, mais ils sont déductibles dans l'année à cause de dispositions précises de la législation fiscale. Pour mieux faire concorder les revenus et les dépenses, le Livre blanc proposait que ces frais soient amortis. Il était également indiqué que la déductibilité immédiate de ces frais avait servi à accroître l'attrait fiscal de certains placements à motivation fiscale.

Le Livre blanc proposait que les frais entraînés par l'émission d'actions, de participations dans des sociétés et d'unités de fiducie soient amortis sur cinq ans. La déduction des frais relatifs aux fonds empruntés serait amortie soit sur cinq ans ou, s'ils dépassent cinq ans, jusqu'au terme du titre d'endettement, y compris les périodes de renouvellement. Les nouvelles règles devaient s'appliquer aux frais d'émission et aux autres coûts subis après 1987 au titre des émissions effectuées après cette date.

Au cours des consultations, certains ont dit craindre que les émissions de titres d'endettement à long terme soient découragées. Des questions ont également été soulevées au sujet de l'évitement possible de l'intention de la proposition par des personnes averties qui auraient besoin de financement régulier. Le Comité de la Chambre des communes a indiqué qu'il acceptait la nécessité d'une meilleure concordance entre les recettes et les dépenses et la volonté de ne pas encourager les financements bénéficiant d'un abri fiscal. Il a cependant indiqué qu'on pourrait appliquer un régime plus neutre aux frais d'émission de titres d'endettement et d'autres valeurs mobilières en établissant la période d'amortissement à cinq ans au maximum.

Le gouvernement propose donc que tous les frais d'émission engagés après 1987 soient déductibles en parties égales sur cinq ans. Si des emprunts au titre desquels les frais d'émission ont été engagés sont remboursés au cours d'une année (autrement que dans le cadre d'un refinancement), les dépenses restantes doivent être déductibles cette année-là. Cela maintient les principes fondamentaux des propositions du Livre blanc tout en répondant aux préoccupations exprimées au sujet d'un manque de neutralité du système entre différents genres de titres.

10. Actions privilégiées

En même temps qu'était publié le Livre blanc du 18 juin 1987, des règles proposées d'imposition des dividendes versés sur les actions privilégiées étaient présentées sous la forme d'un avant-projet de loi. Ces règles visaient à éliminer les avantages découlant de l'utilisation d'actions privilégiées pour obtenir des financements après impôt. En émettant des actions privilégiées plutôt que des titres d'endettement, des sociétés qui ne paient pas d'impôt peuvent transférer l'avantage fiscal constitué par les pertes, les déductions et les crédits d'impôt accumulés aux détenteurs des actions privilégiées, en général des sociétés imposables, ce qui occasionne à l'État une perte appréciable de recettes fiscales. Le volume des émissions d'actions privilégiées a sensiblement augmenté au cours des dernières années parallèlement à la croissance des déductions, pertes et crédits inutilisés. Le volume de ces financements est plus important au Canada que dans d'autres pays à cause du régime fiscal particulier des dividendes.

Le système institué le 18 juin 1987 proposait d'appliquer des impôts aux dividendes versés sur les actions privilégiées émises après cette date. Ces règles sont décrites en détail dans le communiqué du 18 juin 1987.

Depuis le 18 juin, un certains nombre de particuliers et de sociétés ainsi que diverses associations sectorielles ont fait connaître leurs commentaires sur les règles proposées. Le système proposé a fait l'objet d'un examen approfondi à la lumière des observations reçues, et l'on propose des changements décrits dans l'avant-projet de loi révisé. D'autres restrictions limitant l'accès des institutions financières aux actions privilégiées ont été instaurées afin de s'assurer que ces sociétés commencent à payer des impôts. Les autres changements proposés ont pour effet net de rendre les règles plus efficaces pour éviter l'érosion des recettes fiscales du gouvernement fédéral, tout en offrant une souplesse accrue dans l'utilisation des actions privilégiées à des fins non fiscales par les petites sociétés.

11. Intérêt immobilier et autres frais accessoires

Le Livre blanc cernait un certain nombre de cas dans lesquels les dépenses d'entreprise qui sont actuellement déductibles dans leur intégralité au cours d'une année devrait être plutôt capitalisées et amorties sur la durée de vie du bien, ou encore déduite lorsque des revenus correspondants sont tirés du bien. Deux situations dans lesquelles on proposait des changements se rapportaient aux déductions permises au titre des intérêts payés sur des terrains vacants et des coûts dits «accessoires» des promoteurs immobiliers.

Le Livre blanc proposait que les règles actuelles, qui obligent à capitaliser plutôt qu'à déduire certains frais de détention des terrains vacants, soient étendues aux frais de détention des terrains vacants détenus par une entreprise consistant à vendre ou à aménager des terrains ainsi qu'aux terrains vacants détenus, mais non utilisés, dans le cadre d'autres entreprises. On proposait aussi que les règles obligeant les contribuables à capitaliser les «coûts accessoires» de la période de construction soient étendues aux sociétés de promotion foncière.

Même si les nouvelles règles devaient s'appliquer aux frais de détention de terrains vacants et aux coûts accessoires de construction engagés après le 31 décembre 1987, une période de transition de cinq ans était proposée. La proportion des frais assujettis à cette règle devait être de 20 pour cent des dépenses considérées au cours de l'année civile 1988 et augmenter de 20 points au cours de chaque année civile suivante, pour atteindre 100 pour cent après 1991. Ces proportions devaient être calculées au prorata pour les exercices chevauchant la fin d'une année civile.

Le principal sujet de discussion au cours des consultations a été la proposition de capitaliser les frais de détention de terrains vacants. Diverses préoccupations ont été exprimées. On s'opposait à ce qui était considéré comme une disposition spéciale applicable aux frais de détention des stocks immobiliers. On a également fait valoir des considérations plus techniques, comme des cas où le prix de base, incluant les frais de détention capitalisés serait supérieur à la juste valeur marchande, ce qui accroîtrait les besoins d'évaluation et, peut être, de cotisation et d'appel. Le fait que, en raison des dispositions réglementaires provinciales et municipales applicables à ce secteur, la période de détention échappe à la volonté d'un grand nombre de promoteurs a également été cité commme préoccupation. Un dénominateur commun à un grand nombre d'instances présentées lors des consultations était que la règle serait plus lourde pour les plus petits des constructeurs que pour les sociétés plus importantes et

plus diversifiées. Les Comités de la Chambre des communes et du Sénat ont proposé que les frais de détention de terrains vacants restent déductibles. Le Comité de la Chambre des communes a recommandé à la place un impôt minimum applicable au choix à l'industrie.

La proposition de capitaliser les frais accessoires engagés pendant la période de construction n'a pas suscité autant de commentaires. Certains ont exprimé l'avis que les immeubles locatifs construits par le propriétaire seraient particulièrement touchés par la proposition et qu'on devrait offrir un certain allégement en capitalisant les frais accessoires relatifs tant aux terrains qu'aux bâtiments dans le coût de ce dernier. Les Comités de la Chambre des communes et du Sénat ont apporté leur appui à cette modification. Il a également été noté que, à la différence de ce qui se passe pour les terrains vacants, les recettes accessoires gagnées pendant la période de construction des bâtiments ne pouvaient être compensées par les frais de détention.

Plusieurs questions, qui ont été soulevées à maintes reprises lors des consultations, méritent d'autres observations. Ces points de vue étaient souvent exprimés avec vigueur, mais ils ne replaçaient pas les propositions dans le contexte général de la réforme fiscale.

Une préoccupation persistante était que les mesures proposées visaient à corriger la non-imposabilité d'un certain nombre des plus importantes sociétés immobilières du pays, sans tenir compte de leur effet possible sur les entreprises petites ou moyennes, qui subiraient les répercussions financières les plus sérieuses. Pour répondre à cela, il faut tenir compte de deux facteurs essentiels. En premier lieu, les sociétés immobilières, qu'elles soient petites ou grandes, ont des taux d'imposition inférieurs à la moyenne si on les compare aux entreprises de taille identique d'autres secteurs. En second lieu, les sociétés immobilières, qu'elles soient petites ou grandes, bénéficieront des réductions appréciables des taux d'imposition que prévoit la réforme fiscale dans la mesure où elles paient des impôts. Cela étant, l'élargissement de l'assiette fiscale a touché tous les secteurs de l'industrie, de la même manière qu'elle touche d'autres secteurs faiblement imposés.

Une seconde préoccupation tient au fait que les intérêts devront être capitalisés sur les stocks du secteur de l'immobilier s'ils sont généralement déductibles dans les autres secteurs. On a soutenu que cela soumettait le secteur de l'immobilier à un régime à part. Plusieurs facteurs doivent être pris en considération lorsqu'on évalue ces préoccupations. L'obligation de capitaliser les frais de détention des terrains vacants s'applique déjà aux terrains qui ne

sont pas utilisés ou détenus dans le cadre de l'exploitation d'une entreprise. Il est donc reconnu dans le régime fiscal que des règles spéciales peuvent être nécessaire à l'égard des immeubles. Pour la plupart des industries, la rotation normale des stocks dans l'année entraîne automatiquement une concordance des déductions d'intérêt et des revenus correspondants. Les secteurs qui ont des stocks importants, comme les grossistes, paient pour la plupart des impôts relativement élevés. Par contre, les frais d'intérêt sur les terrains vacants peuvent être déduits plusieurs années avant que le revenu réalisé à la vente du terrain ne soit déclaré. Cela confère, à l'égard des stocks de terrains, un avantage appréciable dont ne bénéficient pas la plupart des autres secteurs. En conséquence, dans le secteur de l'immobilier, l'utilisation des frais d'intérêt initiaux afin de protéger le revenu produit par les projets antérieurs est l'une des raisons expliquant les impôts relativement faibles payés par ce secteur. Faute de changement, de nombreuses entreprises de ce secteur qui ont de faibles taux effectifs d'imposition bénéficieraient des réductions de taux sans contribuer à l'élargissement de l'assiette fiscale dans le cadre de la réforme.

Enfin, certains craignent dans le secteur que la proposition ne limite les ressources d'auto-financement et n'entraîne un retrécissement des activités dans le secteur. Cette préoccupation est généralement fondée sur l'analyse d'un projet bien précis. Elle ne s'applique pas directement à une entreprise payant des impôts qui entreprend une série de projets. Pour ces entreprises, la réduction des taux d'imposition compensera en partie les effets de la mesure proposée. De plus, les intérêts qui auraient été capitalisés sur un projet particulier pourraient être déduits du revenu provenant de la vente. L'analyse d'un échantillon de petites entreprises confirme que les hausses d'impôt ne sont pas plus importantes que celles auxquelles est confronté le secteur des sociétés dans son ensemble et que, donc, elles risquent peu d'avoir un effet appréciable sur les prix ou l'activité dans le secteur.

Le Livre blanc reconnaissait toutefois que, sans ajustements, la proposition risquait d'avoir un effet appréciable au cours des premières années d'application. C'est pourquoi il proposait une période de transition de cinq ans.

On propose que l'obligation de capitaliser les frais de détention des terrains vacants et des coûts accessoires de la période de construction soit instituée de la manière décrite dans le Livre blanc, sous réserve des clarifications et des modifications suivantes:

- Les frais de détention d'un terrain vacant au cours de l'année pourraient être déduits du revenu tiré du terrain pendant cette année.

- Dans le cas des sociétés dont l'entreprise principale consiste à louer un bail, a louer ou à vendre des immeubles, ou à les aménager en vue d'une location à bail, d'une location ou d'une vente, une partie supplémentaire des frais de détention subis dans l'année au titre de terrains vacants sera déductible à concurrence du produit obtenu lorsqu'on multiplie $1 million par un taux prescrit d'intérêt pour l'année. Cette déduction supplémentaire devra être partagée par des sociétés liées, de la façon que prévoient les règles qui s'appliquent actuellement à la déduction relative aux petites entreprises, et elle devra être rajustée au titre des exercices raccourcis.

- La mise en oeuvre progressive, sur cinq ans, de cette obligation de capitaliser le reste des frais de détention de terrains vacants entre les années civiles 1988 et 1992 sera établie au prorata pour toute année d'imposition qui ne coïncide pas avec une année civile au cours de la période de transition, en fonction du nombre de jours de chaque année civile plutôt que des dépenses engagées au cours de ces années civiles.

- Pour tous les contribuables, les frais accessoires engagés après 1987 au titre de la construction d'un immeuble qui doit être capitalisé, y compris des frais comme des impôts fonciers sur les terrains, seront compris dans le coût des immeubles en construction et donneront donc droit à la déduction pour amortissement.

Ces changements répondent aux préoccupations exprimées lors des consultations, selon lesquelles les petites sociétés touchées par la proposition pourraient avoir plus de mal à fonctionner dans le cadre des règles proposées, en particulier lorsque le marché est déprimé. C'est pourquoi l'on propose un montant de base de frais de détention déductibles pour une année ($1 million multiplié par le taux d'intérêt prescrit pour l'année). Les modifications apportées aux règles qui s'appliquent aux frais accessoires de la période de construction répondent également à des préoccupations précises selon lesquelles les frais accessoires de la période de construction qui sont relatifs aux terrains ne seraient pas pris en considération avant la vente éventuelle du terrain.

12. Réserve pour indemnités non payées

Le Livre blanc proposait d'actualiser les réserves pour indemnités non payées des compagnies d'assurance générale et des compagnies d'assurance-vie afin de mieux tenir compte du passif futur escompté de chaque compagnie. Le Comité de la Chambre des communes a recommandé que soit adopté le principe de l'actualisation à l'égard de la réserve pour indemnités non payées. Il a toutefois proposé de surseoir à la mise en oeuvre de l'actualisation jusqu'à ce que le Surintendant des institutions financières soit convaincu que ces réserves sont fixées aux niveaux appropriés.

Le gouvernement estime que la période transitoire de 5 ans prévue pour la variation des réserves offrira un délai suffisant pour cet examen et les changements à appliquer éventuellement. Aussi se propose-t-il de mettre en oeuvre l'actualisation des indemnités non payées. Le gouvernement travaillera en étroite collaboration avec l'industrie et l'Institut canadien des actuaires à la mise en oeuvre technique de la proposition d'actualisation, pour s'assurer qu'on obtienne des résultats appropriés d'une manière qui ne pose pas de problèmes administratifs.

13. Régime fiscal des institutions financières

Aperçu

Le Livre blanc proposait d'apporter des changements appréciables au régime fiscal des institutions financières. Ces changements visaient deux buts principaux: premièrement, s'assurer que les institutions financières paient leur juste part d'impôt; et deuxièmement, rendre l'imposition des différentes institutions financières plus cohérente face à la déréglementation en cours. Cela rendrait le régime fiscal plus équitable et procurerait des recettes appréciables, afin de financer des réductions sensibles des taux d'imposition en faveur des particuliers ainsi que des sociétés qui paient des impôts.

Les propositions de réforme du Livre blanc touchant les institutions financières portaient sur trois grands domaines:

- Le régime des réserves constituées soit pour des obligations futures (réserves sur polices), soit au titre d'une réévaluation estimative de l'actif (provision pour créances douteuses),

- la définition du revenu des assureurs multinationaux canadiens ainsi que plusieurs changements techniques portant sur le régime fiscal de l'assurance, et

- le régime fiscal des revenus de placement des compagnies d'assurance-vie, qui ne sont actuellement pas soumises à l'impôt sur le revenu.

Certains ont dit craindre que les institutions financières qui ont réussi à ramener leurs impôts à zéro jusqu'ici puissent continuer à éviter de payer des impôts à l'avenir.

Dans le cas des banques et des sociétés de fiducie, la principale raison des faibles impôts qu'elles paient est l'achat de titres financiers après impôt tels des actions privilégiées. Les dividendes reçus par les sociétés ne sont pas imposables grâce à la déduction pour dividendes intersociétés. Les intérêts, par contre, sont imposables. Par conséquent, les institutions ont accepté le rendement moins élevé que procurent des dividendes sur les actions, au lieu de gagner un taux d'intérêt plus élevé avant impôt sur des prêts. Il en est résulté une diminution des frais de financement pour les emprunteurs et une réduction sensible de l'impôt payé par les institutions financières. Dans le cas des programmes d'obligations pour la petite entreprise et d'obligations pour le développement de la petite entreprise, ce mécanisme a été expressément sanctionné et favorisé par le gouvernement.

Bien que les sociétés d'assurance-vie aient participé dans une certaine mesure au marché des financements après impôt, elles ont pu exploité des lacunes manifestes de la législation actuelle. Beaucoup de compagnies d'assurance n'ont guère ou pas du tout payé d'impôt depuis l'élimination de l'impôt sur les revenus de placement en 1978.

Les propositions du Livre blanc ont été conçues expressément pour rendre imposables les institutions financières qui paient peu d'impôt, de trois façons importantes.

En premier lieu, la plupart des titres après impôt qui ont permis de réduire les impôts versés par les banques et les sociétés de fiducie viendront à échéance au cours des deux ou trois prochaines années. Les nouvelles règles applicables aux actions privilégiées assureront le remplacement de la plupart de ces instruments par des titres productifs d'intérêt entièrement imposables. On renforce encore ces dispositions pour les institutions financières à l'égard des nouveaux achats d'actions privilégiées émises avant l'entrée en vigueur des nouvelles règles.

En deuxième lieu, la diminution des réserves ou des provisions permises aux fins de l'impôt accroîtra en permanence le revenu imposable de ces sociétés. Chose plus importante, les dispositions transitoires applicables à ces changements accroîtront sensiblement les recettes fournies par ce secteur au cours des cinq prochaines années et elles ont été conçues expressément de manière à avancer le plus possible la date à laquelle ces sociétés commenceront à payer des impôts. On y parviendra en imputant toute perte reportée et autre déduction discrétionnaire non utilisée, telles que des déductions pour amortissement, aux sommes à l'égard desquelles des allégements transitoires sont accordés. Ces dispositions entraîneront l'inclusion, dans le revenu imposable, d'environ $4.5 milliards ayant une valeur fiscale, au niveau fédéral, de quelque $1.2 milliard afin de réduire ou d'éliminer les reports de pertes et d'accroître les impôts payés par ces institutions.

En troisième lieu, les principales lacunes que présentait le régime fiscal des compagnies d'assurance ont été corrigées.

Les entretiens tenus pendant l'été au sujet de la répartition des pertes sur prêts dans les succursales étrangères des banques et les répercussions de la réforme sur le régime fiscal des dispositions spéciales applicables aux pertes sur les réclamations transfrontalières ont conduit à formuler d'autres propositions dans ce domaine, dans le cadre de la réforme fiscale. Ces nouvelles propositions sont conformes à la suggestion du Comité de la Chambre des communes, selon laquelle il faut étudier des méthodes permettant de répartir les pertes sur prêts entre les pays.

D'autres changements feront l'objet, au cours de l'année à venir, d'un examen attentif qui sera axé sur le système de crédit pour impôt étranger et l'utilisation de contrats de réassurance. Les changements du système de crédit pour impôt étranger obligeront les banques à payer des impôts supérieurs à ceux qui étaient estimés dans le Livre blanc, tandis que les modifications effectuées dans le domaine de la réassurance assureront l'obtention des hausses de recettes projetées dans le secteur de l'assurance.

Le Comité de la Chambre des communes et d'autres ont proposé d'appliquer un impôt minimum aux institutions financières afin d'assurer les recettes fiscales futures. De par leur nature, les impôts minimums qui ne sont pas liés au revenu présentent un risque d'iniquité et de discrimination. Un impôt de remplacement, qui s'applique à une assiette autre que le revenu tiré d'une entreprise, risque d'imposer les institutions à un moment où elles subissent des pertes économiques bien réelles. La nécessité de rattacher le niveau de l'impôt au revenu a été reconnue dans le rapport du Comité de la Chambre des communes, qui appliquait un plafond de 28 pour cent à la proportion canadienne du revenu mondial pour le calcul du passif, dans son mécanisme proposé d'impôt minimum.

Par conséquent, il est généralement préférable de s'attaquer directement aux problèmes posés par le régime de fiscalité directe, comme le propose le gouvernement. La réforme fiscale devrait permettre de prélever un volume appréciable d'impôt dans le secteur des institutions financières. Dans ce cas, un impôt minimum ne produirait pas les recettes supplémentaires qu'il pourrait par ailleurs sembler offrir à moyen terme et, de ce fait, ne pas constituer une source permanente de fonds.

Néanmoins, le gouvernement reconnaît que certaines institutions financières rentables à l'heure actuelle pourraient continuer de ne pas payer d'impôt au cours des deux premières années de la réforme fiscale, tandis qu'elles utilisent le solde de leurs reports de pertes et que leurs portefeuilles de financement après impôt parviennent à maturité. Aussi propose-t-on d'étendre une variante de l'actuel impôt sur le capital aux institutions de dépôts sous forme d'impôt au titre de l'impôt des sociétés. Cet impôt produira des recettes au cours des deux premières années de la réforme, ces recettes étant compensées par la suite lorsque les institutions paieront un montant appréciable d'impôt sur le revenu des sociétés. Cela aura pour effet d'accélérer le paiement d'impôt par les institutions financières.

Le tableau qui suit indique la valeur, en impôt fédéral, de l'élargissement de l'assiette fiscale produit par les changements proposés dans le Livre blanc, complétés par les modifications décrites précédemment. Ce tableau tient compte non seulement des

changements particuliers apportés aux règles sur les réserves et à l'imposition des compagnies d'assurance-vie, mais aussi de l'incidence, sur ces institutions, des changements touchant les gains en capital sur les actions privilégiées et des autres changements fiscaux de nature plus générale. D'après les projections économiques actuelles, la réforme fiscale se traduira par le paiement d'impôt appréciable par les institutions financières.

Valeur fédérale estimative des mesures élargissant l'assiette de l'impôt direct des sociétés, pour les institutions financières, en raison des propositions de réforme fiscale 1988-92.

	1988	1989	1990	1991	1992	Total
	(millions de dollars)					
Banques et autres institutions de dépôt	260	350	500	660	720	2,490
Compagnie d'assurance	150	240	300	320	380	1,390
Total	410	590	800	980	1,100	3,880

Le gouvernement tient à s'assurer que les institutions financières rentables paient des impôts correspondant à leur situation économique. Il estime que les importants changements proposés du régime d'impôt sur le revenu seront efficaces et constituent le meilleur moyen d'atteindre cet objectif. Le gouvernement suivra de près la situation fiscale des grandes institutions financières, pendant la mise en oeuvre de la réforme fiscale, afin de vérifier que ces institutions versent des impôts appropriés à l'avenir. Il étudiera avec soin le rapport du Comité de la Chambre des communes et sera disposé à apporter au besoin d'autres changements, soit à l'impôt ordinaire sur le revenu des sociétés, soit aux mécanismes de remplacement.

Régime fiscal des créances douteuses

Le Livre blanc proposait de soumettre les créances douteuses des intermédiaires financiers à des règles fiscales uniformes dans tous les secteurs, en fonction des pertes réelles subies par les contribuables. Cette méthode est conforme à la réforme réglementaire applicable aux institutions financières et à la nécessité de ne pas offrir de possibilités de report de l'impôt dans la constitution de provisions pour pertes sur prêts. Lorsqu'on établit une provision pour créances douteuses en examinant individuellement les prêts, un taux prescrit de recouvrement serait appliqué afin d'éliminer le report d'impôt qui résulte de la différence entre le niveau d'une provision calculée avec prudence et les pertes constatées.

Lors des consultations, tant le Comité de la Chambre des communes que les associations sectorielles représentant les sociétés de fiducie et les caisses de crédit ont admis la nécessité de réduire les provisions pour créances douteuses des contribuables utilisant les formules prévues aux articles 33, 137, 137.1 et 138 de la Loi de l'impôt sur le revenu, tout en préconisant généralement le maintien de la méthode faisant appel à une formule qui est employée dans la loi actuelle. Un certain nombre de groupes ont réclamé l'élimination du taux de recouvrement prescrit pour le motif que, sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, les provisions étaient aussi susceptibles de sous-évaluer que de surévaluer les pertes réelles d'une institution financière. Le choix d'un taux unique pourrait également créer des iniquités en raison des taux de recouvrement différents enregistrés par chaque institution financière.

Le Comité sénatorial a recommandé de n'admettre une provision pour pertes sur prêts que si l'on établissait que le prêt était irrécouvrable. Cette mesure serait analogue à celle qui a été adoptée dans le cadre de la réforme fiscale aux États-Unis. Le gouvernement estime toutefois que cela repousserait la reconnaissance des pertes sur prêts au-delà du moment où une institution financière subit réellement une perte économique.

Il a été relevé, en outre, que la disposition permettant une provision pour créances douteuses, qui s'appliquera à tous les intermédiaires financiers après la réforme fiscale, ne comprenait pas certains instruments financiers offerts actuellement par ces institutions. En particulier, les prêts acquis auprès d'une autre institution financière et les éléments «hors bilan» comme les acceptations bancaires, les lettres de crédit et les garanties sont actuellement omis.

Le gouvernement a conclu que les propositions exposées dans le Livre blanc au sujet des créances douteuses devraient être mises en application. Le maintien de la méthode faisant appel à une formule, même à un taux réduit, conduirait encore à un report de l'impôt dans le cas des contribuables qui subissent des pertes inférieures aux paramètres de la formule. Les pertes généralement constatées varient beaucoup selon les catégories de prêts.

Le gouvernement propose un taux de recouvrement prescrit sur les créances douteuses qui sont déterminées à la lumière d'un examen individuel des prêts. On propose un taux de récupération prescrit unique en raison des problèmes administratifs que poserait l'instauration de taux différents selon le genre d'avoirs détenus par une institution financière. Le gouvernement continuera de surveiller les recouvrements de provisions constituées par les institutions financières sur les prêts pris individuellement et examinera aussi les vérifications des créances douteuses entreprises à des fins tant réglementaire que fiscale pour établir un taux de récupération prescrit approprié à l'avenir.

En ce qui concerne les avoirs financiers tels que les obligations, les débentures, les hypothèques, les contrats de vente et les formes d'endettement du même genre qui étaient auparavant visés par les règles établies par le Ministre pour les banques ou aux articles 33, 137, 137.1 et 138 pour les autres intermédiaires financiers qui, techniquement, ne sont pas inclus dans la disposition qui touche actuellement une provision pour créances douteuses aux termes de l'alinéa 20(1)(l), le gouvernement propose d'inclure généralement les instruments financiers émis ou acquis dans le cours ordinaire des affaires. Une provision pour créances douteuses sera également prévue dans le cas des accords de financement hors bilan, tels que les garanties de prêts et les acceptations bancaires, conclus sans lien de dépendance. Le gouvernement continuera d'examiner le régime fiscal des opérations effectuées avec un lien de dépendance dans le cadre de son étude globale de l'imposition de revenu étranger des institutions financières.

Période transitoire à l'égard des réserves

Le Livre blanc reconnaissait que les importants changements qu'on a proposés d'apporter aux réserves et provisions des intermédiaires financiers risquaient d'avoir d'importantes conséquences sur la trésorerie d'institutions particulières. Aussi proposait-on une période transitoire de cinq ans, qui s'appliquerait à la variation des réserves ou provisions résultant des propositions de réforme fiscale et tiendrait compte des pertes fiscales et des autres déductions fiscales discrétionnaires inutilisées dont disposait une institution financière. La variation des réserves ou provisions serait

réincorporée au revenu au cours de la première année de la réforme fiscale, à hauteur des déductions et pertes inutilisées, tandis que le reste serait incorporé au revenu entre 1989 et 1992.

Le Comité de la Chambre des communes a exprimé son appui aux propositions transitoires. Cependant, les groupes représentant divers secteurs ont exprimé un certain nombre de préoccupations. Ils ont prétendu que les dispositions transitoires devaient être fondées uniquement sur l'effet des variations des réserves et être donc offertes sans égard à l'existence de pertes ou de déductions inutilisées. Par exemple, étant donné l'importante provision spéciale constituée par les banques depuis le 18 juin au titre des pertes sur les créances transfrontalières, le report de pertes lié à cette provision compensera une bonne partie de l'allégement transitoire. Certaines associations ont réclamé une période de transition de 10 ans, comme cela avait été le cas après les changements apportés aux réserves en 1972.

L'un des objectifs de la réforme fiscale est de s'assurer que les sociétés rentables paient des impôts. Par conséquent, le gouvernement estime que les dispositions transitoires devraient être offertes uniquement après que les pertes et déductions accumulées par les institutions financières ont été compensées. Si une institution financière a des pertes fiscales suffisantes pour compenser l'effet des variations des réserves, aucun allégement transitoire n'est nécessaire.

Le gouvernement se propose de mettre en application le mécanisme transitoire exposé dans le Livre blanc. On tiendra compte de la réserve réputée de 1971 des caisses de crédit et des réserves réputées de 1968 des compagnies d'assurance-vie pour déterminer le montant des provisions à incorporer au revenu.

Répartition des pertes sur prêts à l'étranger

Depuis la publication du Livre blanc, les banques ont sensiblement accru leurs provisions sur les prêts consentis à des pays désignés par le Surintendant des institutions financières. Il a fallu intégrer ces provisions spéciales pour pertes sur créances transfrontalières (PSPCT) aux propositions du Livre blanc. Le gouvernement a veillé à ce que la baisse de valeur de ces prêts, reconnue par les banques dans leurs états financiers, soit traitée aux fins de l'impôt d'une manière conforme aux propositions de réforme fiscale. Par exemple, une provision pour créances douteuses relative à des prêts comptabilisés dans des filiales ne serait pas admise après la réforme.

Le remplacement des règles appliquées par le Surintendant des institutions financières par un système fiscal fondé sur des réserves et des provisions, dans le cadre de la réforme fiscale, et l'importance des PSPCT constituées par les banques ont également d'importantes répercussions sur les crédits pour impôt étranger des banques. Le gouvernement étudiera l'imposition des revenus étrangers, dans le cas des banques, pour s'assurer que le système de crédits pour impôt étranger est conforme à ses objectifs de réforme fiscale.

Autres changements de la fiscalité des institutions financières

Deux propositions qui s'ajoutent à celles du Livre blanc sont présentées afin d'accroître les impôts payés par les grandes institutions de dépôt, c'est-à-dire les plus grandes banques et sociétés de fiducie. La première proposition consiste à étendre l'impôt sur le capital applicable aux institutions de dépôt qui était en place en 1986 et en 1987. En second lieu, on se livrera l'an prochain à un examen approfondi du régime fiscal des revenus étrangers des banques et des autres institutions financières afin de compléter les changements apportés à la répartition des pertes sur prêts dans le cadre de la réforme fiscale.

Les sommes versées au titre d'un nouvel impôt sur le capital donneront droit à un crédit imputable à l'impôt fédéral ordinaire sur le revenu des institutions financières, avec une disposition de report sur les trois années précédentes (ne remontant pas, cependant, avant 1988) et de report sur les sept ans qui suivent. L'actuel impôt sur le capital est égal à un pour cent du capital dépassant $300 millions. Le seuil de paiement de l'impôt sera ramené à $200 millions de capital. Aucun impôt ne sera prélevé auprès des institutions dont le capital est inférieur à ce seuil. Le taux actuel de un pour cent s'appliquera au capital situé entre $200 et $300 millions et le taux passera à 1.25 pour cent sur le capital dépassant $300 millions.

L'impôt sur le capital sera réduit au cours des années ultérieures, à mesure qu'un plus grand nombre d'institutions financières commenceront à payer l'impôt normal sur le revenu. Une fois que toutes les banques et sociétés de fiducie seront redevenues imposables, l'impôt sur le capital ne produira probablement plus de recettes. Même dans l'éventualité d'une perte exceptionnellement importante sur un prêt à l'avenir, aucun impôt ne serait sans doute perçu en raison de dispositions de report en arrière de l'impôt. Néanmoins, l'impôt sur le capital suppléera à l'impôt direct normal pour éviter que les impôts sur le revenu d'une grande banque ou société de fiducie ne tombe à zéro pendant une période prolongée.

L'impôt ne s'appliquera pas aux grandes compagnies d'assurance. Les importants changements proposés à l'égard de ce secteur dans le cadre de la réforme fiscale devraient assurer la perception de recettes fiscales appréciables au cours des cinq prochaines années.

Cependant, le gouvernement suivra de près la situation fiscale de toutes les grandes sociétés financières au cours des quelques prochaines années pour s'assurer de l'efficacité des mesures de réforme fiscale.

La deuxième proposition, qui ne figurait pas dans le Livre blanc, porte sur l'imposition du revenu étranger des intermédiaires financiers et, plus spécialement, sur les crédits pour impôt étranger réclamés par les grandes banques et le recours à la réassurance, par les compagnies d'assurance, pour éviter l'impôt.

Les questions relatives à la répartition des pertes sur prêts et à leur effet sur les crédits pour impôt étranger réclamés par les banques se sont déjà posées dans le cadre des débats consacrés l'été dernier au régime fiscal des déductions accrues effectuées au titre des pertes sur prêts aux pays du tiers monde. D'autres changements seront nécessaires pour assurer une mesure convenable du revenu auquel les impôts étrangers peuvent être imputés. Ces changements accroîtront les impôts payés par les banques.

Enfin, dans le cadre de l'examen du régime fiscal du revenu étranger des banques et des autres intermédiaires financiers, on étudiera la répartition tant des coûts que des revenus entre les activités intérieures et étrangères. Un examen de ce genre a déjà été effectué pour les compagnies d'assurance multinationales, et les propositions de réforme fiscale tiennent compte des changements qui en ont résulté.

Fiscalité des compagnies d'assurance-vie

Définition du revenu de placement au Canada

Les compagnies d'assurance-vie sont imposées conformément à des règles spéciales qui, dans la loi et le règlement de l'impôt sur le revenu, reflètent les caractéristiques bien particulières de cette industrie. Elles ne sont pas imposées sur le revenu de toutes provenances comme les autres sociétés en raison des formes diverses d'imposition qui s'appliquent à ce secteur au niveau international. Des règles spéciales permettent de déterminer les revenus de souscription, les gains réalisés sur la vente de biens et les revenus de placement bruts attribuables aux activités d'assurance au Canada des compagnies multinationales d'assurance-vie résidentes et des compagnies d'assurance nonrésidentes.

Les règles permettant de déterminer le revenu de placement brut et les gains réalisés à la vente d'un bien qui doivent être inclus dans le revenu aux fins de l'impôt canadien exigent le calcul d'un fonds de placement canadien (FPC). Les compagnies doivent remplir le FPC en attribuant à ce fonds les biens de placement et les autres biens qui sont utilisés ou détenus dans une activité canadienne. Le revenu de placement brut tiré des biens désignés est déclaré comme revenu canadien. Ces règles, qui laissaient beaucoup à désirer dans plusieurs domaines, permettaient aux grandes compagnies d'assurance-vie d'échapper à l'impôt sur le revenu au Canada. Par exemple, les assureurs pouvaient sous-évaluer le revenu correspondant à leurs activités canadiennes en désignant des biens ayant un faible rendement.

Les propositions de réforme fiscale visent à corriger ces lacunes.

Le Livre blanc indiquait que d'autres changements connexes de la Loi de l'impôt sur le revenu seraient étudiés avec l'industrie. Parmi ces mesures figuraient des modifications techniques du régime proposé des prêts sur polices, des pertes apparentées et de la déduction des remboursements accordés au titre des sinistres passés.

Des discussions approfondies ont eu lieu avec l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes au sujet des propositions du Livre blanc et des changements techniques connexes de la Loi de l'impôt sur le revenu. La structure fondamentale exposée dans le Livre blanc sera adoptée. Ces entretiens ont été utiles en permettant d'améliorer les détails de mise en oeuvre des nouvelles règles.

Le Livre blanc proposait d'attribuer un montant minimum de revenu de placement net (revenu de placement brut moins intérêt et autres frais connexes) aux activités canadiennes d'un assureur. Ainsi, un assureur ne pourrait plus désigner ses biens à faible rendement ou des biens produisant un revenu moins imposé pour éviter de payer des impôts.

Le montant minimum de revenu de placement net qui devrait être tiré de biens de placement désigné serait le rendement net moyen obtenu sur tous les biens de placement canadiens détenus par l'assureur. L'objectif de revenu de placement net serait comparé au revenu de placement net produit par les biens de placement attribués par l'assureur à son fonds de placement canadien. Les biens de placement canadiens doivent être définis dans le Règlement de l'impôt sur le revenu.

Toute différence entre ce montant minimum et le revenu de placement net produit par les biens de placement désignés devra être incluse dans le revenu imposable. Il ne sera pas nécessaire de désigner d'autres biens pour produire ce revenu.

Si les biens désignés produisent un revenu supérieur au montant minimum requis au cours d'une année d'imposition, le contribuable pourra reporter l'excédent pendant sept ans. Le montant reporté réduira ou éliminera la somme qui doit être ajoutée au revenu au cours d'une année lorsque le revenu net tiré de biens désignés n'atteint pas le revenu minimum fixé.

Pour calculer le revenu de placement net minimum requis, l'assureur appliquera un rendement moyen sur les biens de placement étrangers aux biens de placement étrangers désignés, lorsque la valeur pour l'année des biens attribués au FPC dépasse 5 pour cent de celui-ci. L'assureur pourra choisir d'utiliser le rendement moyen obtenu sur les biens de placement canadiens pour tous les biens de placement si la valeur pour l'année des biens étrangers désignés est inférieure à 5 pour cent du FPC. Une déduction au titre des impôts étrangers payés sur le revenu tiré de biens étrangers désignés comme utilisés ou détenus dans des activités canadiennes est à l'étude.

La limitation proposée dans le Livre blanc à l'égard des désignations des placements immobiliers locatifs ne sera pas mise en oeuvre. On appliquera plutôt à tous les assureurs une forme d'imputation de l'intérêt reçu sur les terrains vacants et les biens immobiliers en cours d'aménagement. Les règles qui limitent actuellement l'admissibilité des terrains vacants détenus pendant plus de deux ans à titre de biens de placement seront abrogées.

Les règles plafonnant les avoirs, pour limiter la désignation des avoirs canadiens, seront conservées dans le calcul du revenu minimum de placement. Autrement, une compagnie multinationale pourrait se conformer à l'exigence du FPC au moyen d'avoirs canadiens et ne pas payer d'impôt grâce à la déduction pour dividendes intersociétés. Cependant, pour que les règles soient plus équilibrées entre tous les assureurs qui sont actifs au Canada, le plafond des avoirs sera modifié pour passer à 8 pour cent du FPC ou à la limite calculée d'après les règles actuelles pour les assureurs-vie multinationaux résidents, le plus élevé des deux montants étant retenu.

Les prêts sur polices seront traités de façon neutre comme l'a proposé l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes et l'a recommandé le Comité de la Chambre des communes.

L'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes et le Comité de la Chambre des communes, dans son rapport, ont détecté une source possible de manque à gagner pour le fisc fédéral, dans les mécanismes de réassurance qui visent explicitement à éviter l'impôt sur le revenu. Le rapport recommandait l'application d'une disposition générale anti-évitement analogue à celle que prévoit le code des impôts des États-Unis. La disposition proposée par le Comité risquerait cependant de toucher des opérations légitimes de réassurance. Le domaine de la réassurance fait actuellement l'objet d'un examen du ministère des Finances.

Dans son rapport, le Comité de la Chambre des communes proposait que les profits et pertes sur arbitrage d'obligations et hypothèques soient amortis sur la période à courir jusqu'à l'échéance du titre pour toutes les institutions financières. Cette proposition représenterait une modification fondamentale de la Loi de l'impôt sur le revenu qui toucherait toutes les institutions financières, de sorte qu'elle exigera un plus ample examen avant qu'on envisage d'agir dans ce domaine.

Impôt sur le revenu de placement

Le Livre blanc proposait de rétablir un impôt de 15 pour cent sur les revenus de placement des compagnies d'assurance-vie. Cet impôt serait analogue à celui qui s'est appliqué aux assureurs-vie de 1969 à 1978. La proposition visait à réduire les concessions fiscales accordées au secteur de l'assurance-vie. Les compagnies d'assurance reçoivent, sur les fonds non distribués qui s'accumulent au titre des polices d'assurance-vie, un revenu qui n'est pas imposé ou bénéficient d'un long report de l'impôt grâce aux règles actuelles.

L'impôt sur les revenus de placement (appliqué en vertu de la partie XII de la Loi de l'impôt sur le revenu) a été éliminé en 1978 à cause de l'instauration de la déduction de $1,000 pour revenu de placement en faveur des particuliers, ce qui perturbait l'équilibre entre des formes d'épargne concurrentes à l'époque. Dans le cadre de la réforme fiscale, qui élimine ou réduit un certain nombre de mesures préférentielles particulières, notamment la déduction de $1,000 pour revenu de placement, et dans le contexte de la déréglementation du secteur financier qui favorisera la concurrence entre les institutions financières, il convient de rétablir cette forme d'impôt afin d'assurer un traitement équitable entre les différents secteurs financiers et titres de placement.

L'impôt s'applique à juste titre au niveau des compagnies, puisque ce sont ces dernières qui reçoivent les revenus gagnés sur les fonds accumulés des polices d'assurance-vie. Si une police est rachetée, une partie du revenu accumulé est imposée au niveau de l'assuré. Une déduction correspondant à une partie de ce revenu serait admise dans le calcul de l'assiette de l'impôt sur les revenus de placement, au niveau des compagnies, afin d'éviter une double imposition. L'impôt réduira en fait le report d'impôt sur les revenus de placement qui s'accumulent dans les polices d'assurance-vie.

Dans son rapport, le Comité de la Chambre des communes recommandait de ne pas appliquer cet impôt. Il craignait que le produit ne soit sensiblement plus faible que prévu dans le Livre blanc. Les préoccupations du comité reflétaient en partie une analyse d'une version préliminaire de la proposition avant la tenue de discussions techniques avec l'industrie. L'application d'un impôt sur les revenus de placement rapportera des recettes importantes comme il est mentionné ci-après, mais elles seront légèrement inférieures aux estimations du Livre blanc. Le comité et l'industrie ont laissé entendre qu'il conviendrait d'estimer le produit d'un impôt sur les revenus de placement à partir des règles qui déterminent actuellement le revenu tiré de polices d'assurance-vie non exonérées. Les règles sur les montants courus étaient cependant conçues dans une optique différente et sous-estimaient grandement le produit qu'on tirerait d'un impôt sur les revenus de placement structuré de manière appropriée au niveau de la société.

Les compagnies d'assurance tirent un revenu de placement des primes accumulées, non distribuées, sur les polices d'assurance. Ce revenu n'est généralement pas mis à la disposition de l'assuré jusqu'à ce que le revenu accumulé reçu par la compagnie dépasse les frais initiaux de vente de la police. De façon générale, les règles sur les montants courus sont reliées aux montants mis à la disposition de l'assuré et permettent en fait une déduction initiale des dépenses de vente engagées. (On trouvera une explication plus détaillée dans la réponse

au rapport du Comité de la Chambre des communes). Cependant, en mesurant le revenu reçu par la compagnie, il faudrait tenir compte des dépenses engagées sur la période au cours de laquelle le revenu est gagné. Par conséquent, les règles sur les montants courus entraîneraient un manque de concordance entre les revenus et les dépenses, d'où un report prolongé de l'impôt.

En l'absence d'un impôt sur les revenus de placement, ces derniers continueraient d'être reçus par les compagnies d'assurance en report d'impôt. L'impôt décrit ci-après, qui tient compte convenablement des dépenses correspondantes, frapperait cette source de revenus et produirait des recettes d'environ $175 millions en 1988 s'il était appliqué intégralement. Cela est dû à la valeur importante de la concession fiscale dont bénéficient actuellement les compagnies d'assurance-vie.

Le Comité sénatorial a reconnu que ce report de l'impôt sur le revenu reçu par les compagnies d'assurance au titre des fonds accumulés des polices d'assurance-vie constituait une concession fiscale. Il a néanmoins recommandé que cette mesure préférentielle soit maintenue. Le gouvernement estime qu'on atteindrait mieux et plus équitablement les objectifs du Comité sénatorial d'encourager l'épargne-retraite privée en offrant des mécanismes de retraite donnant droit à une aide fiscale qu'en accordant un régime fiscal particulier à une forme d'instrument financier.

Le gouvernement se propose de mettre en place un impôt sur les revenus de placement.

Le Livre blanc exposait généralement la structure de l'impôt proposé. La proposition suivante tient compte des entretiens techniques avec l'industrie.

- Des déductions seront permises dans le calcul de l'assiette de l'impôt sur les revenus de placement, des dépenses engagées pour gagner un revenu de placement canadien et une partie du revenu des activités d'assurance-vie au Canada d'entreprise de l'assureur-vie, déterminé conformément à la partie I de la Loi de l'impôt sur le revenu, après déduction des pertes des autres années défalquées dans le calcul du revenu imposable de l'assureur pour l'année.

- La partie du revenu de l'assureur-vie relative à ses activités d'assurance-vie au Canada qui est déductible dans le calcul de l'assiette de l'impôt sera la partie du revenu qui est considérée comme se rapportant à des activités de placement, par opposition à des activités de souscription. Aux fins de cette répartition,

le revenu tiré par l'assureur d'activités d'assurance-vie au Canada comprendra les gains imposables réalisés au titre de tous les biens utilisés ou détenus dans ses activités d'assurance-vie au Canada, puisque ces gains seront aussi compris dans le revenu de placement brut assujetti à l'impôt.

Une partie des frais généraux et administratifs applicables aux activités d'assurance-vie non réservées sera déductible dans le calcul de l'assiette de l'impôt pour tenir compte du fait que ces dépenses sont défrayées tant au moyen des activités de souscription d'assurance que des activités de placement de la compagnie.

Le revenu de placement attribuable au commerce de rentes des compagnies d'assurance-vie sera exclu de l'assiette de l'impôt parce que les revenus de placement des rentes feront l'objet d'une imposition courante, aux taux de l'impôt des particuliers, conformément aux règles sur les montants courus. De même, les revenus de placement attribuables aux accords contractuels fixes conclus avant le 1er janvier 1988 ainsi qu'aux polices d'assurance-vie enregistrées seront exclus de l'assiette de l'impôt.

Le revenu de placement attribuable aux rentes, à des polices admissibles à un régime transitoire et à des régimes enregistrés sera déterminé au moyen du passif moyen pour réserves de la compagnie. Ce revenu sera exclu, après déduction des dépenses engagées pour tirer un revenu de placement, d'une partie des frais généraux et administratifs et d'une partie de l'impôt de la partie I de la compagnie comme on l'a indiqué précédemment.

On admettra aussi en déduction une proportion déterminée des taxes sur les commissions et primes nettes qui se rapportent aux activités d'assurance-vie autres que les activités exclues -- rentes, polices enregistrées et polices de régime transitoire. Ce pourcentage tiendra compte des sommes liées à la partie d'un contrat d'assurance qui représente un placement. Le pourcentage déterminé tiendra aussi compte de l'amortissement approprié des dépenses sur la durée d'application d'une police type.

Comme le proposait le Livre blanc, les montants qui doivent être inclus dans le revenu des assurés à l'égard de leurs polices -- sauf les rentes ou les polices bénéficiant d'un régime transitoire ou enregistrées -- seront déductibles dans le calcul de l'assiette de l'impôt.

- Les compagnies d'assurance-vie pourront déduire l'impôt sur les revenus de placement dans le calcul de l'impôt de la partie I. Cela exigera un calcul «en cercle fermé» de l'impôt puisque l'impôt de la partie I sera également déductible par la compagnie dans le calcul de son impôt sur les revenus de placement. Des calculs du même genre étaient également effectués aux termes de l'ancien impôt sur les revenus de placement.

- Un report sera permis pendant 7 ans si une perte est enregistrée au cours d'une année d'imposition, d'après les calculs effectués pour l'application de l'impôt.

Comme le proposait le Livre blanc, l'impôt sera mis en oeuvre progressivement au taux de 3 pour cent en 1988, de 6 pour cent 1989, de 9 pour cent en 1990, de 12 pour cent en 1991 et de 15 pour cent en 1992.

CHAPITRE IV

OBSERVATION ET ADMINISTRATION

1. Disposition générale anti-évitement

L'instauration d'une disposition générale anti-évitement est une caractéristique importante de la réforme fiscale. Elle contribue de manière essentielle à protéger l'assiette fiscale élargie contre une nouvelle dégradation, ainsi qu'à la stabilisation du produit des impôts directs. Comme le gouvernement l'avait indiqué dans le Livre blanc, il faut mettre fin au phénomène d'action et de réaction produit par l'instauration de mesures fiscales particulières et au comportement agressif adopté par les contribuables qui essaient d'échapper à ces mesures. De plus, l'équité oblige à prendre des mesures fermes pour faire pièce à des stratégies avancées visant à procurer des avantages fiscaux non prévus par le Parlement.

Ces dernières années, le gouvernement a adopté des règles détaillées applicables à des catégories biens précises d'opérations d'évitement de l'impôt et dont un grand nombre ont été annoncées dans des communiqués. Par exemple, de nouvelles règles ont été mises en oeuvre récemment afin de prévenir les opérations complexes qui entraînent un détournement des dispositions de la loi traitant du compte de dividendes en capital et de l'impôt en main remboursable au titre des dividendes. De telles règles détaillées de lutte contre l'évitement sont souvent nécessaires parce qu'il n'est pas du tout certain que la législation et la jurisprudence actuelles suffiraient à prévenir des transactions obéissant uniquement à des motivations fiscales.

Cependant, la prolifération de ces dispositions techniques anti-évitement cause un certain nombre de difficultés. Mis à part le surcroît de complexité qui en résulte, ces règles ont tendance à créer d'autres échappatoires et ne s'appliquent généralement pas aux opérations effectuées avant l'annonce des règles.

La mise en oeuvre d'une disposition générale anti-évitement qui soit efficace vise à s'attaquer plus vigoureusement au problème des opérations complexes d'évitement de l'impôt. À la différence de ses principaux partenaires commerciaux, le Canada n'a pas de disposition générale de ce genre, au niveau judiciaire ou législatif. La disposition que prévoit actuellement l'article 245 a une application limitée. Elle ne traite que des déductions utilisées dans le calcul du revenu et repose sur la notion d'opération factice, dont le sens a souvent varié, comme il a été souligné lors des consultations.

L'adoption d'un critère d'objet commercial, comme le propose le Livre blanc, vise à limiter les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu aux opérations réelles et à éviter qu'elles ne s'appliquent à des transactions à motivation fiscale, qui ont pour objet d'utiliser ces dispositions pour obtenir des avantages non prévus dans la loi.

De manière générale, la disposition proposée dans le Livre blanc stipulait qu'une opération d'évitement, selon la définition de cette expression, ne serait pas prise en considération aux fins de l'impôt et que la situation fiscale d'un contribuable serait alors déterminée de façon raisonnable dans les circonstances. La définition d'une opération d'évitement instituait dans la loi un critère d'objet commercial véritable et la doctrine des opérations en série. Des dispositions particulières étaient prévues afin de permettre aux tiers touchés par une opération d'évitement de demander des allégements. Une disposition générale portait que la nouvelle règle avait pour objet de combattre les opérations factices d'évitement de l'impôt.

On fournissait aussi des notes explicatives détaillées afin de réduire les incertitudes susceptibles de découler de l'instauration de la disposition. On indiquait aussi que Revenu Canada publierait un ou plusieurs bulletins d'interprétation ou circulaires d'information traitant de l'application de la nouvelle disposition.

Il est devenu évident lors des consultations que beaucoup de contribuables et de conseillers étaient eux aussi d'avis que la situation actuelle était insatisfaisante. Toutefois, des préoccupations ont été exprimées au sujet de la disposition proposée.

Certains critiques ont contesté la nécessité d'une nouvelle disposition générale anti-évitement en prétendant que la législation et la jurisprudence existantes fournissaient tous les moyens nécessaires pour combattre efficacement les mécanismes abusifs d'évitement de l'impôt. Beaucoup d'autres, notamment le Comité de la Chambre des communes, ont reconnu la nécessité d'une disposition plus efficace, mais ont mis en doute les techniques particulières choisies dans le Livre blanc.

La plupart des observations ont cependant porté surtout sur le champ d'application et le fonctionnement de la nouvelle disposition. La préoccupation qui revenait le plus souvent tenait à l'incertitude qu'elle engendrerait. On a fait valoir que le critère d'objet commercial n'était pas approprié parce qu'il était étranger à notre droit, qu'il ne tenait pas bien compte des opérations familiales et que la jurisprudence actuelle privilégiait une approche reposant sur «l'objet et l'esprit» de la loi. On a également soutenu que la nouvelle disposition donnait un trop grand pouvoir discrétionnaire au

ministre du Revenu national pour ne pas tenir compte de l'opération et rajuster les conséquences fiscales «de façon raisonnable dans les circonstances». Une autre préoccupation tenait à une divergence qui semblait exister entre les notes techniques et l'avant-projet de loi. La formulation de ce dernier, selon les intervenants, était plus stricte et moins accommodante que les notes le laissaient à entendre. On a remis en cause le caractère d'allégement de la disposition «d'objet» dans la disposition proposée, et l'on a demandé qu'il soit clairement prévu que la disposition ne s'appliquerait pas aux dispositions incitatives précises ainsi qu'à un large éventail d'opérations légitimes de planification fiscale.

Au sujet de l'application de la nouvelle disposition, on a soutenu que la portée de cette dernière gênerait les opérations commerciales normales, imposerait des tensions au mécanisme des décisions rendues par anticipation et conférerait un pouvoir considérable aux répartiteurs. Un argument connexe était que, en raison de la portée incertaine de cette disposition, son application pourrait varier considérablement selon la personne qui serait chargée de l'appliquer dans une situation particulière. Enfin, certains se sont interrogés sur l'opportunité d'imposer des pénalités en cas d'opérations d'évitement.

Même si ces instances ont fait ressortir un certain nombre d'aspects qui méritent d'être étudiés, le gouvernement reste convaincu de la nécessité d'une disposition générale anti-évitement et aussi se propose-t-il de mettre en oeuvre une disposition de ce genre. Toutefois, il propose d'importantes améliorations aux avant-projets de modification du Livre blanc. Ces améliorations se traduisent dans les modifications proposées et les notes explicatives figurant à l'annexe du présent document. Voici les principaux changements.

- Clause «nonobstant» : Le paragraphe 245(1) de l'avant-projet original précisait qu'il s'appliquait «nonobstant les autres dispositions de la présente loi». Certains ont exprimé la crainte que la nouvelle disposition n'ait pour effet d'interdire le recours légitime à des dispositions expresses de la loi comme les mesures incitatives et les transferts libres d'impôt. Ce n'était pas là le but visé. On avait cependant l'intention que la nouvelle disposition puisse s'appliquer à une opération d'évitement même lorsque le contribuable se conformait à la lettre aux dispositions particulières de la loi. Le gouvernement se propose d'éliminer la clause «nonobstant» dans le texte révisé afin de préciser que la nouvelle disposition ne supplantera pas d'autres dispositions de la loi, mais s'appliquera en combinaison avec ces dernières pour exiger qu'une opération ait un fondement économique, en plus de se conformer à la lettre de la loi.

- Rajustements corrélatifs : Le projet de disposition initial, lorsqu'il était appliqué à une opération d'évitement, avait pour effet de permettre de déterminer les attributs fiscaux de l'opération de façon raisonnable dans les circonstances, compte non tenu de l'opération. La mention, dans l'avant-projet, du revenu, du revenu imposable, de l'impôt ou de tout autre montant payable ou remboursable ne s'appliquerait pas directement à un certain nombre de sommes telles que le prix de base rajusté d'un bien ou le capital versé au titre d'actions, qui pourrait devoir être corrigé à la suite d'une opération d'évitement. De plus, déclarer qu'on doit déterminer les attributs fiscaux en ne tenant pas compte de l'opération d'évitement ne conviendrait pas toujours. Dans certains cas, l'opération et ces effets fiscaux pourraient devoir être maintenus vis-à-vis de certaines personnes. Pour clarifier le premier point, on propose dans le texte révisé une définition des attributs fiscaux pour une personne. On répond à la deuxième préoccupation en précisant que la disposition à pour effet de ne pas accorder un avantage fiscal plutôt que de ne pas tenir compte des attributs fiscaux qui, autrement, découleraient de l'opération.

- Critère d'objet commercial : La définition d'une «opération d'évitement» dans l'avant-projet proposé initialement excluait les opérations effectuées principalement pour des objets commerciaux véritables. Une interprétation rigoureuse de l'expression «objet commercial» pourrait amener à considérer que cette exemption ne s'applique pas à certaines opérations comme les opérations familiales, même si elles n'obéissent pas principalement à des motivations fiscales, puisqu'elles ne sont pas effectuées à des fins «commerciales». Pour répondre à cette préoccupation largement exprimée, le gouvernement propose de modifier la formulation du critère afin de mentionner un objet principal autre que l'obtention de l'avantage fiscal.

- Disposition énonçant l'objet de l'article: Le paragraphe (6) de la disposition proposée initialement établissait l'objet général de l'article. Pour clarifier la situation et souligner que la nouvelle disposition n'est pas censée s'appliquer à des opérations véritables ayant un fondement économique, qui sont conformes à l'objet et à l'esprit de la loi, on mentionne expressément, dans le texte révisé, les opérations qui peuvent raisonnablement être considérées comme n'entraînant pas un mauvais usage ou un abus des dispositions de la loi dans son ensemble.

- Dispositions de rajustement : Un certain nombre de points techniques ont été pris en considération, à l'égard des dispositions du projet initial qui permettent à un tiers de demander un rajustement. Ces dispositions sont révisées pour permettre les demandes de rajustements à la suite d'une détermination du ministre du Revenu national ainsi que d'une cotisation, de même que pour préciser les cas dans lesquels une demande de ce genre peut être présentée. On établit une marche à suivre pour la détermination, par le Ministre, des attributs fiscaux qui ne nécessitent pas de cotisation. De plus, on prévoit une prolongation du délai de présentation d'une demande de rajustement. On trouvera la formulation précise du changement en se reportant à l'avant-projet révisé et aux notes explicatives.

- Notes explicatives : En raison de l'importance particulière des notes explicatives à l'égard de la disposition proposée et de la question de savoir si on pourrait à bon droit s'y reporter pour faciliter l'interprétation de la disposition, on propose d'autoriser les tribunaux à recourir à ces notes pour interpréter la disposition.

- Opération d'évitement : Dans l'avant-projet initial, la définition d'une opération d'évitement passible de l'application de la disposition n'était pas une définition exclusive. Cela impliquait que des opérations autres que les deux qui étaient précisées dans la disposition pourraient être comprises. Dans l'avant-projet révisé, on a remplacé le mot «comprend» par «s'entend» afin de dissiper les préoccupations suscitées par la portée de la nouvelle disposition.

- Autres questions : Diverses modifications techniques sont apportées afin de préciser le fonctionnement de la nouvelle disposition. De nouveaux termes sont ajoutés afin d'éviter qu'on ne «tourne en rond» au paragraphe (2) et assurer l'inclusion des avantages fiscaux indirects. Il n'est plus nécessaire qu'une réduction, un évitement, un report ou un remboursement soient «appréciables» parce que le sens de cet adjectif était une source de confusion et que, par sa nature même, la disposition se limite aux opérations abusives d'évitement fiscal.

- Le Livre blanc avait évoqué la possibilité que des pénalités sanctionnent les opérations abusives d'évitement. Le gouvernement n'instaurera pas de pénalités.

On trouvera plus de détails dans l'avant-projet révisé de l'article 245 et les notes explicatives révisées qui s'y rapportent. Avant la mise en oeuvre de cette disposition, Revenu Canada-Impôt fournira plus de précisions sur le fonctionnement prévu de la disposition.

2. Dispositions particulières

a) Anti-évitement

Le Livre blanc indiquait que les dispositions particulières anti-évitement prévues dans la loi devraient être réexaminées dans le cadre de la nouvelle conception de lutte contre les mécanismes abusifs d'évitement de l'impôt. L'examen de ces dispositions particulières n'est pas encore terminé. Une révision complète s'impose afin de corriger les faiblesses et les anomalies perçues de ces dispositions, ainsi que d'éliminer ou de corriger celles qui ne sont pas appropriées, compte tenu de la nouvelle disposition générale anti-évitement. Toutes les dispositions particulières anti-évitement et les dispositions connexes, comme les règles sur les sociétés associées et les personnes liées, feront l'objet d'un réexamen destiné à s'assurer de leur efficacité et de leur cohérence avec la nouvelle disposition générale anti-évitement. Cet examen débouchera sur un avant-projet de consultation, qui sera publié en 1988.

b) Dispositions techniques relatives au transfert de biens d'entreprise à une société avant une vente d'actions

Le Livre blanc proposait d'ajouter une règle particulière assurant que le transfert d'une entreprise par le biais d'une vente d'actions n'est pas considéré comme la vente des biens de l'entreprise.

Faute d'une disposition précise contraire dans la loi, l'article 245 proposé pourrait avoir pour effet de considérer la vente des actions d'une filiale par la société mère comme une vente des biens de la filiale plutôt que comme une vente d'actions, quand tous les biens d'entreprise de la société mère sont transférés par celle-ci à la filiale peu de temps avant la vente des actions. Comme il n'existe aucune raison fondamentale de traiter une vente d'actions différemment selon la date à laquelle les biens d'entreprise sont incorporés, on propose d'ajouter à la Loi de l'impôt sur le revenu une règle assurant, que dans ces cas, les actions de la filiale seraient des biens en immobilisation pour la société mère et que l'opération ne serait pas considérée comme une vente des biens d'entreprise.

La règle proposée prévoira que les actions d'une filiale en propriété exclusive constitueront des biens en immobilisation lorsqu'elles sont émises en échange de la totalité ou de la quasi-totalité des biens utilisés dans une entreprise exploitée antérieurement par la société mère. Cette règle ne s'appliquera pas lorsque l'entreprise n'est pas transférée -- par exemple, si une partie seulement des biens utilisés dans une entreprise sont transférés, dans le cadre d'une opération de roulement, par la société mère à la filiale, mais que l'entreprise elle-même est maintenue.

Dans ces conditions, si la série d'opérations entraînait une réduction appréciable de l'impôt et que le roulement des biens puisse être considéré comme faisant partie de la série d'opérations au cours de laquelle les actions ont été vendues, le roulement pourrait être qualifié d'opération en série. Dans ce cas, le roulement pourrait être contesté aux termes de l'alinéa 235(3)a) ou b).

Une disposition analogue permettrait aux particuliers de constituer des biens d'entreprise en société afin d'avoir droit à la hausse proposée de l'exonération globale des gains en capital, qui doit passer à $500,000 après 1987 pour les actions d'une société exploitant une petite entreprise.

3. Pénalités et infractions

Certaines des dispositions prévoyant actuellement des amendes, des peines d'emprisonnement et des pénalités en cas de contravention à la Loi de l'impôt sur le revenu n'atteignent pas leur but parce qu'elles sont considérées comme négligeables et n'exercent donc aucun effet dissuasif, tandis que d'autres, bien qu'elles soient suffisantes pour éviter la plupart des cas de non-observation, sont inefficaces à l'endroit des récidivistes.

Le Livre blanc proposait de modifier plusieurs des dispositions sur les infractions et les pénalités, de manière générale en accroissant les amendes, les peines d'emprisonnement ou les pénalités susceptibles de sanctionner la non-observation des dispositions de la loi. De plus, certaines dispositions prévoient des pénalités qui, bien que suffisantes dans la plupart des cas, n'arrêtent pas les récidivistes. Aussi le Livre blanc proposait-il un nouveau mécanisme de pénalité à deux niveaux afin que la pénalité imposée à un contribuable qui commettrait une première contravention ne soit généralement pas plus élevée qu'à l'heure actuelle, tandis que la pénalité imposée en cas de récidive du contribuable dans un délai déterminé serait plus importante.

Lors des consultations, certains ont exprimé leur appui à la prise de mesures pour améliorer l'observation. Il a cependant été indiqué que certaines majorations des pénalités et des amendes étaient excessives, notamment à cause de la complexité des exigences de production de déclarations. En particulier, la pénalité supplémentaire de 50 pour cent de l'intérêt débité en cas d'acomptes provisionnels insuffisants ou tardifs a fait l'objet de critiques pour le motif que les acomptes provisionnels constituaient des estimations et que la somme due au cours d'une année particulière pouvait être influencée par une nouvelle cotisation du revenu de l'année antérieure, et le Comité de la Chambre des communes a recommandé de ne pas imposer cette pénalité.

Après un examen minutieux, le gouvernement a l'intention d'appliquer les propositions du Livre blanc sous réserve des modifications suivantes.

En premier lieu, la pénalité supplémentaire à instituer en cas d'acomptes provisionnels d'impôt tardifs ou insuffisants s'appliquera uniquement sur la partie des frais d'intérêt débités qui dépassera $1,000; on sera ainsi assuré que des erreurs mineures de calcul de l'impôt à payer par acomptes provisionnels n'entraîneront pas l'application de cette pénalité. En second lieu, le mécanisme de pénalité à deux paliers qui est mis en place lorsque l'impôt n'est pas

retenu à la source, remis ou payé s'appliquera uniquement en cas de récidive au cours de la même année civile, plutôt qu'au cours des trois années d'imposition précédentes. Ce changement réduira la complexité administrative qui aurait pu résulter de la proposition initiale.

Des études récentes indiquent un degré de plus en plus sérieux de non-observation des dispositions de la loi. Des dispositions plus sévères d'amendes et de pénalités renforceront l'observation, et le nouveau principe d'un mécanisme de pénalité à deux paliers permettra de dissuader plus efficacement les contrevenants chroniques. De plus, l'amélioration de l'observation dans d'autres pays à la suite de l'imposition de pénalités plus élevées vient à l'appui de la proposition du gouvernement de majorer les amendes qui sanctionnent ces infractions.

4. Déclaration de renseignements

Pour assurer une meilleure déclaration de leur revenu par tous les contribuables et fournir des moyens plus efficaces de détecter les cas possibles d'évitement fiscal, le Livre blanc proposait de nouvelles exigences de déclaration. Les renseignements supplémentaires recueillis contribueront à assurer que le revenu est convenablement déclaré et, dans le cas d'opérations internationales, que les prix de transfert sont raisonnables.

Le Livre blanc proposait:

- d'obliger les particuliers à fournir leur numéro d'assurance sociale à toute personne ou société à l'égard de toutes les déclarations de renseignements relatives au particulier qui doivent être établies par cette personne ou société en vertu de la loi;

- d'instituer une exigence de déclaration qui obligerait les courtiers en valeurs mobilières et les institutions financières à déclarer les ventes effectuées pour le compte du contribuable, d'actions, de métaux précieux, de denrées et d'autres placements productifs de revenu ou de gains en capital si le produit brut de ces ventes dépasse un montant déterminé par règlement dans l'année;

- d'instaurer une nouvelle disposition obligeant les sociétés à produire une déclaration annuelle de renseignements pour le compte de la société;

- d'instituer une nouvelle règle exigeant l'identification des abris fiscaux et obligeant aussi un contribuable qui réclame une déduction, un crédit ou une autre somme à la suite de l'acquisition des titres d'abri fiscal, à déclarer le numéro d'identification de cet abri dans sa déclaration d'impôt pour avoir droit à la déduction;

- d'autoriser Revenu Canada à exiger la production des renseignements situés à l'étranger qui sont pertinents pour l'évaluation fiscale au Canada d'une opération et d'interdire au contribuable qui ne produit pas le renseignement demandé de le produire devant un tribunal au Canada:

- d'exiger la production d'un formulaire prescrit, analogue au formulaire 5462 aux États-Unis, par les sociétés exploitant une entreprise au Canada qui effectuent des opérations avec des entités étrangères; et

- de prolonger dans une mesure raisonnable, au-delà de la période actuelle de trois ans, le délai permis pour établir les cotisations d'impôt relatives à des opérations transfrontalières.

Les consultations se poursuivront cependant sur les nombreux aspects techniques de ces propositions qu'il est apparu nécessaire d'améliorer. Le gouvernement estime que ces changements assureront de meilleures déclarations et une meilleure observation de la part des contribuables, conformément à l'objectif d'équité. Un avant-projet de loi, à publier l'an prochain, offrira une nouvelle possibilité d'étudier certains des aspects techniques de ces propositions.

CHAPITRE V

MESURES PROVISOIRES TOUCHANT LA TAXE DE VENTE

1. Introduction

La nécessité de remplacer l'actuelle taxe sur les ventes des fabricants est largement admise. Le Livre blanc annonçait l'instauration d'un nouveau régime de taxe de vente à la deuxième étape de la réforme fiscale. La taxe multi-stades proposée sera plus équitable pour les particuliers et éliminera les handicaps dont souffraient les produits canadiens sur les marchés tant étrangers qu'intérieurs. Le gouvernement mène actuellement des consultations au sujet de ces propositions et étudie avec les provinces l'une des options de mise en place du système, une taxe de vente nationale.

Cependant, jusqu'à ce qu'une nouvelle taxe de vente puisse être mise en application, le Livre blanc proposait un certain nombre de mesures provisoires touchant l'actuelle taxe fédérale de vente. Ces mesures visaient à fournir des recettes supplémentaires, à réduire certaines des distorsions concurrentielles qui sont observées actuellement et à réduire les possibilités d'évitement de la taxe. Combinées aux mesures touchant l'impôt des sociétés, les dispositions provisoires applicables à la taxe de vente fourniront à l'État les recettes supplémentaires qui lui permettront d'abaisser les impôts des particuliers.

Cette section expose ces propositions, y compris les modifications apportées à la suite des consultations.

2. Sociétés de commercialisation et passage de la taxe au niveau du gros

Pour éliminer les distorsions concurrentielles qui découlent des lacunes des dispositions sur le juste prix, dans la Loi sur la taxe d'accise, le gouvernement avait présenté deux propositions. En premier lieu, lorsqu'un fabricant vendait des marchandises principalement par l'intermédiaire d'une personne liée, le gouvernement proposait que cette personne soit réputée être le fabricant de toutes les marchandises de ce genre vendues par elle et soit passible de la taxe sur son prix de vente. De plus, pour réduire les distorsions concurrentielles sur le marché des produits chimiques à usage ménager, des jouets, des jeux, des articles de sports, des enregistrements sonores et des bandes, le gouvernement proposait de taxer ces produits au niveau des ventes au détaillant.

Bien que les distorsions concurrentielles causées par les mesures en vigueur soient manifestement reconnues par tous, le Comité de la Chambre des communes, comme celui du Sénat, ont exprimé la crainte que les dispositions proposées à l'égard des sociétés de commercialisation et le déplacement de la taxe au niveau du gros pour la plupart des produits ne créent de nouvelles distorsions, recommandant donc l'abandon des propositions.

Cependant, il faut agir pour régler les problèmes visés par ces propositions si l'on veut éviter une grave détérioration du produit de la taxe de vente dans un avenir proche. Le gouvernement prendra donc des mesures pour corriger les lacunes de la législation actuelle. Cependant, pour se donner le temps d'améliorer les mesures proposées dans le Livre blanc, le gouvernement propose de repousser leur mise en oeuvre jusqu'au 1er juillet 1988.

Le gouvernement reconnaît qu'il convient d'apporter certaines mises au point aux propositions afin de réduire au minimum les distorsions susceptibles d'en résulter. Les points de vue exprimés par les contribuables et d'autres intéressés au sujet de l'effet de ces propositions seront pris en considération lors de l'élaboration des mesures. Des détails sur ces dernières seront annoncés dès que possible.

La proposition de déplacer au niveau du gros, à compter du 1er janvier 1988, la taxe de vente sur la litière pour animaux domestiques sera mise en oeuvre de la façon annoncée initialement.

3. Juste valeur marchande

Le Livre blanc indiquait que les dispositions que comporte actuellement la Loi sur la taxe d'accise au sujet des justes prix seraient modifiées de façon que, dans les cas de ventes avec lien de dépendance (lorsque le fabricant réalise des ventes appréciables avec des personnes indépendantes), la taxe s'applique à la juste valeur marchande des ventes avec lien de dépendance, une valeur qui est facile à déterminer par référence aux prix facturés aux acheteurs indépendants.

Le gouvernement entend mettre en oeuvre cette proposition. Ainsi, le pouvoir du ministre du Revenu National de déterminer la valeur d'un produit aux fins de la taxe fédérale de vente sera remplacé par des règles d'évaluation fondées sur le principe de juste valeur marchande à compter du 1er janvier 1988.

Les règles sur la juste valeur marchande s'appliqueront aux ventes comportant un lien de dépendance et aux marchandises prises par un contribuable pour son propre usage, aux achats avec lien de dépendance effectués par des grossistes détenant une licence et aux détournements sous forme de vente, de location ou d'affectation à un usage non exonéré par une personne ne détenant pas de licence. Le principe de juste valeur marchande s'appliquera également dans d'autres cas, lorsqu'il est difficile de déterminer la valeur taxable, par exemple si les marchandises sont louées par le contribuable au lieu d'être vendues.

Le gouverneur en conseil sera habilité à édicter des règlements établissant les méthodes d'évaluation à utiliser pour déterminer la juste valeur marchande des biens et des services dans des cas particuliers. Jusqu'à la promulgation de règlements de ce genre, les contribuables devraient suivre les méthodes d'évaluation exposées dans la circulaire d'information 87-2 de Revenu Canada-Impôt sur les prix de transferts internationaux et les autres opérations internationales, les articles 47 à 55 de la Loi sur les douanes et le rapport de l'OCDE sur les prix de transferts et les entreprises multinationales.

4. Taxe sur les services de télécommunications

Dans le Livre blanc, le gouvernement proposait d'imposer une taxe de 10 pour cent aux sommes facturées au titre des services de télécommunications fournis à partir du 1er janvier 1988. Cette proposition a reçu l'appui des comités de la Chambre des communes et du Sénat à titre de mesure provisoire.

Le gouvernement entend mettre en oeuvre cette taxe le 1er janvier 1988. Après des entretiens avec les entreprises et les usagers, il a été déterminé que la taxe s'appliquerait au service téléphonique local d'affaires, au service téléphonique interurbain, aux téléphones cellulaires, aux services de télégrammes et de télégraphes, à la transmission de données et de textes, au service de radiomobiles, aux téléavertisseurs, à la transmission d'émissions sonores et vidéos, aux lignes et aux circuits loués et aux autres ventes de capacité de transmission de télécommunications. Les sommes facturées pour le commencement ou la cessation d'un service taxable seront également assujetties à la taxe.

Les services téléphoniques résidentiels autres que les services interurbains seront exonérés. Les services supplémentaires qui sont légalement disponibles auprès de diverses sources, y compris les services de traitement de données, de stockage de données et d'informations, seront exonérés lorsqu'ils sont fournis avec des services de télécommunications de base moyennant des frais distincts. Les personnes qui achètent uniquement des services taxables en vue de les compléter et de les revendre seront considérées comme des usagers des services qu'ils achètent.

Tout l'équipement terminal et les frais de service connexes seront exonérés. Les autres équipements qui ne sont pas liés à un terminal seront taxables lorsqu'ils sont fournis en combinaison avec un service de télécommunications taxable, à moins qu'ils ne soient également offerts sur le marché par un fournisseur autre que le prestataire du service de télécommunications.

La taxe sera payable par l'acheteur du service et perçue par le fournisseur à titre de mandataire du ministre du Revenu national.

Cette taxe devrait rapporter environ $870 millions de dollars en 1988. Le gouvernement se propose de l'éliminer à la deuxième étape de la réforme fiscale.

5. Taxe sur les services de cablôdiffusion et de télévision payante

Comme le proposait le Livre blanc, le taux de la taxe applicable aux services de cablôdiffusion et de télévision payante passera de 8 à 10 pour cent le 1er janvier 1988.

6. Radiation de la peinture et du papier peint dans la liste des matériaux de construction

Le Livre blanc proposait que certains matériaux de construction actuellement taxés au taux réduit de 8 pour cent soient assujettis au taux général de 12 pour cent. Les produits touchés sont les peintures, les vernis, les teintures et les revêtements et finis analogues, ainsi que le papier peint et produits analogues destinés à recouvrir des murs intérieurs. Ce changement entrera en vigueur le 1er janvier 1988.

7. Crédit au titre de la taxe fédérale de vente

Le Livre blanc proposait d'accroître le crédit d'impôt fédéral remboursable au titre de la taxe de vente de $20 par adulte et de $10 par enfant. Cette majoration, qui a reçu l'appui des personnes consultées, sera mise en oeuvre de la façon proposée. Pour l'année d'imposition 1988, le crédit sera de $70 par adulte et de $35 par enfant. Le seuil de revenu à partir duquel le crédit est réduit de 5 pour cent du revenu de la personne ou de la famille qui le réclame sera augmenté de $1,000 pour passer à $16,000.

8. Paiement accéléré des taxes de vente et d'accise

Le Livre blanc proposait d'accélérer la perception des taxes fédérales de vente et d'accise, à partir d'avril 1988, afin d'améliorer la gestion de la trésorerie de l'État et de réaliser des économies permanentes sur le service de la dette publique.

Le Comité de la Chambre des communes a souscrit à cette proposition. Cependant, les points de vue exprimés par le secteur privé indiquent qu'il serait difficile à certains assujettis importants de déterminer le paiement à effectuer, dans le cadre de la méthode précise proposée. Un certain nombre d'autres questions portant sur la réception des paiements provisionnels par le Receveur général, la date de réception des déclarations par le ministre du Revenu national et la définition du dernier jour ouvrable se sont également posées lors des consultations.

Le gouvernement mettra en oeuvre l'accélération des paiements à compter du 1er avril 1988, en tenant compte des observations formulées lors des consultations. En particulier, pour tenir compte de l'imposition de remises bimensuelles de la taxe aux systèmes comptables en place chez les contribuables importants, le gouvernement se propose d'instaurer un mécanisme de paiements provisionnels dans le cadre duquel les assujettis verseraient des acomptes provisionnels ou des paiements estimatifs aux dates proposées dans le Livre blanc et produiraient des déclarations mensuelles au plus tard à la fin du mois suivant celui de la vente.

9. Taux de la taxe de vente sur les boissons alcooliques et les produits du tabac

Pour compenser le manque à gagner entraîné par la non-application des propositions relatives aux sociétés de commercialisation liées et au déplacement de la taxe au niveau du gros ainsi que, en partie, la diminution de l'impôt sur le revenu des particuliers entraînée par la hausse du crédit au titre des enfants à charge, le Comité de la Chambre des communes a recommandé une surtaxe de 3 pour cent sur la taxe fédérale de vente payable, sauf sur la taxe frappant les services de télécommunications.

Au lieu d'imposer une surtaxe de 3 pour cent sur toute la taxe de vente comme le recommandait le Comité de la Chambre des communes, le gouvernement propose de faire passer le taux de la taxe fédérale de vente sur les boissons alcooliques et les produits du tabac de 15 à 18 pour cent à compter du 1er janvier 1988. Cette mesure rapportera environ $175 millions de dollars par an et, combinée à l'extension proposée de l'impôt sur le capital aux institutions de dépôt, financera la hausse des crédits pour enfants et les autres changements apportés à l'impôt sur le revenu des particuliers.

CHAPITRE VI

INCIDENCE FINANCIÈRE

1. Incidence directe par mesure

Le régime fiscal réformé contribuera à une gestion financière marquée au coin du sens de la responsabilité. On a paré aux risques de dégradation des recettes avec le temps en réduisant ou en éliminant des mesures préférentielles ainsi qu'en instaurant des dispositions anti-évitement plus efficaces. Les propositions exposées dans le Livre blanc ont été conçues de manière à exercer un effet financier neutre sur la situation budgétaire du gouvernement au cours de la période 1988-89 à 1991-92, lorsque les mesures seront entièrement mises en oeuvre. On n'aura pas besoin de recettes supplémentaires au cours de la deuxième étape de la réforme fiscale afin de «financer» cette première phase.

De même, l'une des contraintes fondamentales qui pesait sur les modifications apportées au Livre blanc à la suite des consultations était la nécessité d'assurer leur neutralité globale à l'égard de la situation financière du gouvernement. Le tableau VI-1 présente, mesure par mesure, l'effet des modifications décrites précédemment pour chacun des exercices 1988 à 1992.

Il ressort du tableau VI-1 qu'au cours de cette période les changements apportés aux mesures touchant l'impôt direct des particuliers, soit l'accroissement des avantages accordés aux familles ayant des enfants à charge, et les changements des règles sur les frais d'automobile, réduiront le produit de l'impôt direct des particuliers d'une somme annuelle allant de $200 millions en 1988 à $250 millions d'ici 1992. Les changements apportés aux mesures touchant l'impôt direct des sociétés, y compris l'extension de l'impôt sur le capital aux institutions de dépôts et la modification proposée du régime fiscal du revenu étranger des banques, accroîtront le produit de l'impôt des sociétés d'environ $50 millions par an en moyenne sur l'ensemble de cette période. Le produit de la taxe fédérale de vente sur l'alcool et le tabac augmentera d'environ $175 millions par an.

Tableau VI-1
Incidence des modifications des propositions du Livre blanc sur les recettes fédérales

Mesures	Estimations par exercice				
	1988	1989	1990	1991	1992
	(millions de dollars)				
Mesures touchant l'impôt direct des particuliers					
Modification des règles sur les frais d'automobile	-50	-55	-60	-65	-70
Élimination de la règle de la demie année, DPA des films	-2	-2	-2	-3	-3
Prolongation de trois ans pour les IRLM existants et extension de l'épuisement gagné jusqu'à la fin de 1989	0	-10	0	-30	-30
Conversion en crédit de la déduction de RPC pour les travailleurs autonomes	8	8	9	9	10
Mesures en faveur de la famille					
- hausse de $35 du crédit d'impôt remboursable pour enfants	-160	-160	-160	-160	-160
- hausse du crédit pour enfants, de $65 à $130 à partir du troisième enfant	-40	-40	-40	-40	-40
- déclaration des allocations familiales par le conjoint ayant le revenu le plus élevé	50	50	50	50	50
- hausse du seuil applicable aux crédits pour personnes à charge	-6	-6	-7	-7	-7
Incidence totale des mesures en faveur de la famille	-156	-156	-157	-157	-157
Ensemble des changements de l'impôt direct des particuliers	-200	-215	-210	-246	-250

Tableau VI-1 (suite)
Incidence des modifications des propositions du Livre blanc
sur les recettes fédérales

Mesures	Estimations par exercice				
	1988	1989	1990	1991	1992
	(millions de dollars)				
Mesures touchant l'impôt direct des sociétés					
Allégement aux petites entreprises pour la capitalisation des intérêts sur les terrains	-2	-3	-5	-7	-10
Changements de la règle de mise en service	0	0	0	0	-25
Abaissement à 75% de la limitation du crédit d'impôt à l'investissement	0	-10	0	5	15
Prolongation de l'épuisement gagné jusqu'à la fin de 1989	0	-15	0	0	0
Revenu de placement des compagnies d'assurance-vie	-15	-25	-38	-53	-62
Instauration de l'impôt sur le capital ouvrant droit à crédit et modifications du régime fiscal du revenu étranger des banques	120	125	95	70	105
Ensemble des changements de l'impôt direct des sociétés	103	72	52	15	23
Mesures touchant la taxe de vente					
Modification de la taxe de vente sur les sociétés de commercialisation	-150	0	0	0	0
Hausse de la taxe sur l'alcool et les tabacs	175	175	175	175	175
Ensemble des changements touchant la taxe de vente	25	175	175	175	175
Incidence totale sur les recettes fédérales	-72	32	17	-56	-52

2. Incidence sur le déficit

La partie A du Tableau VI-2 présente l'incidence directe, sur les recettes et les dépenses, des modifications apportées aux propositions du Livre blan par exercice. Dans un souci de conformité avec les incidences financières présentées dans le Livre blanc, les effets financiers des modifications sont présentés en fonction des hypothèses économiques et financières du Livre blanc.

Dans l'ensemble, les modifications apportées au Livre blanc réduisent le produit de l'impôt direct des particuliers de $120 millions au cours de l'exercice 1988-89, cette réduction passant à $220 millions d'ici 1991-92. Les changements portant sur l'impôt direct des sociétés entraînent une hausse des rentrées de $115 millions pendant l'exercice 1988-89 et de $20 millions d'ici 1991-92. Globalement, l'effet des modifications apportées aux impôts directs des particuliers et des sociétés sur le déficit est à peu près neutre en 1988-89. Cependant, en 1989-90, l'effet direct global de ces modifications sur les recettes se traduirait, en l'absence d'autres mesures fiscales, par une hausse du déficit de $145 millions, qui passerait à $200 millions d'ici 1991-92 lorsque les mesures fiscales auraient été entièrement mises en vigueur. De même, ces mesures entraîneraient des paiements aux provinces un peu plus élevés au titre du Financement des programmes établis, en raison de la baisse de valeur des points d'imposition.

L'instauration retardée des mesures qui, dans le domaine de la taxe de vente, visent à régler le problème des sociétés de commercialisation liées, qui est repoussée du 1er janvier au 1er juiller 1988, aura un effet négatif sur l'évolution du déficit en 1988-89. Cependant, la hausse du taux de la taxe de vente sur le tabac et l'alcool devrait accroître les recettes d'environ $175 millions par an et assurer ainsi la neutralité fondamentale de l'incidence financière exercée par les modifications du Livre blanc.

Tableau VI-2
Incidences financières des modifications de la première étape de la réforme fiscale

A. Incidences directes totales des mesures touchant l'impôt des particuliers et des sociétés sur les recettes et les dépenses	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
		(millions de dollars)		
Incidence sur les recettes				
Changements nets de l'impôt direct des particuliers	-120	-215	-215	-220
Changements nets de l'impôt direct des sociétés	115	70	40	20
Ensemble des changements nets du produit des impôts directs	-5	-145	-175	-200
Incidence sur les dépenses				
Hausse des paiements de Financement des programmes établis et de péréquation	10	10	10	15

Tableau VI-2 (suite)
Incidences financières des modifications de la première étape de la réforme fiscale

B. Mesures connexes touchant les recettes	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
		(millions de dollars)		
Changements de la taxe fédérale de vente				
Déplacement au niveau du gros pour certains articles et changement du régime des sociétés de commercialisation	-125	-	-	-
Hausse du taux de taxation du tabac et de l'alcool	175	175	175	175
Ensemble des changements nets des recettes	50	175	175	175
Augmentation (+) ou diminution (-) du déficit due aux modifications de la première étape de la réforme fiscale	-35	-20	10	40

3. Effet global sur l'équilibre financier fédéral

Le tableau VI-3 présente les incidences directes révisées sur les recettes et les dépenses de toutes les mesures que comporte la première étape de la réforme fiscale. La plupart des changements touchant l'impôt direct des particuliers seront entièrement mis en oeuvre au cours de l'année d'imposition 1988. Cependant, comme les tables de retenues ne seront pas modifiées à la lumière de ces changements avant le 1er juillet 1988, leur incidence financière nette sera quelque peu réduite en 1988-89, avec des remboursements compensatoires en 1989-90. D'ici 1991-92, les mesures de réforme fiscale réduiront le produit de l'impôt des particuliers d'environ $2.6 milliards par an.

Les mesures touchant l'impôt direct des sociétés que comporte la première étape de la réforme fiscale entraîneront une augmentation nette des recettes tirées de cet impôt d'environ $0.6 milliard en 1988-89 à $1.5 milliard d'ici 1991-92, lorsque les mesures seront entièrement en vigueur.

Les mesures touchant les impôts directs des particuliers et des sociétés entraîneront également une hausse d'environ $350 à $400 millions par an des paiements de transferts aux provinces au titre de la péréquation et du Financement des programmes établis.

L'incidence directe totale, sur les recettes et les dépenses, des mesures touchant l'impôt direct des particuliers et des sociétés se traduira par une hausse du déficit d'environ $1.5 milliard en 1988-89 et de $3.7 milliards en 1989-90. Après cette période transitoire de deux ans, ces changements auront pour effet d'augmenter le déficit d'à peu près $1.5 milliard par an.

Une gestion financière marquée au coin du sens des responsabilités exige que l'incidence financière des changements apportés à l'impôt direct des particuliers et des sociétés soit compensée. Il faut obtenir des recettes supplémentaires grâce à l'élargissement de l'assiette de l'actuelle taxe de vente et grâce à certaines hausses de la taxe de vente. L'effet de ces changements sur les familles et les particuliers à faible revenu sera compensé par une augmentation du crédit remboursable au titre de la taxe de vente. Des mesures seront aussi prises pour limiter certaines des possibilités d'évitement de l'impôt et d'importantes distorsions concurrentielles qui existent actuellement dans le régime actuel de taxe de vente. On prend aussi des mesures pour accélérer la perception des taxes de vente et d'accise, des impôts retenus à la source et des acomptes provisionnels trimestriels d'impôt sur le revenu des particuliers.

À la suite de ces mesures connexe, l'effet cumulatif de la première étape de la réforme fiscale sur le déficit et la dette nette, sur l'ensemble de la période 1988-89 à 1991-92, est négligeable.

Tableau VI-3

Incidence financière de la première étape de la réforme fiscale*

A. Incidence directe totale des mesures touchant l'impôt des particuliers et des sociétés sur les recettes et les dépenses	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
		(en millions de dollars)		
Incidence sur les recettes				
Impôt direct des particuliers				
Conversion des exemptions en crédits et abaissement des taux marginaux	-2,205	-5,960	-4,640	-4,945
Élargissement de l'assiette et autres mesures	380	1,905	2,080	2,315
Réduction nette de l'impôt des particuliers	-1,825	-4,055	-2,560	-2,630
Impôt direct des sociétés				
Abaissement des taux	-635	-1,545	-1,645	-1,665
Élargissement de l'assiette	1,280	2,240	2,850	3,210
Hausse nette de l'impôt des sociétés	645	695	1,205	1,545
Réduction nette totale des recettes	-1,180	-3,360	-1,355	-1,085
Incidence sur les dépenses				
Hausse des paiements de péréquation et de financement des programmes établis	350	370	395	410

Tableau VI-3 (suite)

B. Mesures connexes touchant les recettes	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
		(en millions de dollars)		
Changements de la taxe fédérale de vente et du crédit remboursable à ce titre				
Déplacement de la taxe au niveau du gros pour certains articles et changement du régime des sociétés de commercialisation	170	310	315	330
Taxe de 10 pour cent sur certains services de télécommunications et de câblodiffusion	870	945	1,000	1,055
Taxation de la peinture et du papier peint au taux général	60	60	65	65
Hausse de la taxe sur le tabac et l'alcool	175	175	175	175
Hausse de $20 par adulte et de $10 par enfant du crédit remboursable au titre de la taxe de vente	-120	-150	-155	-160
Hausse nette du produit de la TFV	1,155	1,340	1,400	1,465

Tableau VI-3 (suite)

	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
		(en millions de dollars)		
Gestion des obligations fiscales				
Accélération des retenues à la source et accomptes provisionnels trimestriels d'impôt des particuliers		1,100		
Accélération des paiements de taxe de vente et d'accise	1,600			
Hausse totale de recettes due à la gestion des obligations fiscales	1,600	1,100		
Augmentation nette totale des recettes	2,755	2,440	1,400	1,465
Hausse (+) ou baisse (-) du déficit due à la première étape de la réforme fiscale	-1,225	1,290	350	30

* D'après les hypothèses économiques de juin 1987.

4. Rééquilibrage des sources de recettes fiscales du gouvernement fédéral

Sans une réforme fiscale, l'importance relative de l'impôt des particuliers aurait continué de s'accroître. Comme le montre le tableau VI-4, les mesures fiscales prévues à la première étape de la réforme feront diminuer la part de l'impôt des particuliers et augmenter celle de l'impôt des sociétés et de la taxe de vente. Si l'on se fonde sur les hypothèses économiques du Livre blanc, la part de l'impôt direct des sociétés passera d'un bas niveau de 15.6 pour cent en 1987-88 à 17.2 pour cent d'ici 1991-92. La deuxième étape de la réforme fiscale produira un nouveau rééquilibrage des principales sources de recettes fiscales alors que la taxe fédérale de vente fera place à une taxe multi-stades ayant une large assiette, mesure qui s'accompagnera d'une amélioration sensible du crédit remboursable au titre de la taxe de vente, de nouvelles réductions de l'impôt des particuliers et de l'élimination des surtaxes applicables aux particuliers et aux sociétés.

Tableau VI-4

Répartition des principales sources de recettes fiscales fédérales

Exercices	Impôt direct des particuliers	Impôt direct des sociétés	Taxe fédérale de vente	Total
		(en pourcentage)		
Répartition passée				
1971-72 à 1975-76	57.6	22.9	19.5	100.0
1976-77 à 1980-81	59.4	23.3	17.3	100.0
1981-82 à 1985-86	64.6	19.0	16.4	100.0
Projection de l'exercice en cours				
1987-88	65.1	15.6	19.4	100.0
Première étape de la réforme fiscale				
1991-92	62.7	17.2	20.1	100.0

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

5. Incidence financière sur les provinces

Les changements apportés aux mesures exposées dans le Livre blanc n'auront qu'un effet minime sur les recette des provinces. Le principal changement -- l'amélioration des crédits d'impôt pour enfants -- entraîne une augmentation du crédit d'impôt remboursable pour enfants, dont le coût est entièrement assumé par le gouvernement fédéral. De même, l'extension aux banques de l'impôt sur le capital ne touche que les recettes fédérales. L'effet global des autres changements des impôts directs est extrêmement faible.

Les modifications de la taxe fédérale de vente qui visent à accroître la taxe sur le tabac et l'alcool permettront probablement aux provinces d'obtenir des recettes supplémentaires. Étant donné que ces dernières appliquent leurs taxes et leurs marges au prix, taxe fédérale de vente comprise, du tabac et de l'alcool, on peut également prévoir une hausse des recettes provinciales. Ces hausses devraient compenser l'effet négatif éventuel des changements touchant les impôts directs des particuliers et des sociétés.

Comme l'indiquait le Livre blanc, les provinces bénéficieront en 1988-89 de l'accélération des paiements prévus par les accords de perception de l'impôts sur le revenu. Une aide correspondante sera offerte au Québec dans la mesure où il harmonise son régime d'impôt sur le revenu avec le régime fédéral réformé.

Le programme de garantie des recettes fournies par l'impôt sur le revenu des particuliers, aux termes de la Loi sur les accords fiscaux, ne s'applique pas aux mesures de réforme fiscale, puisqu'il repose sur le principe du préavis. Il s'applique seulement si les recettes provinciales sont sensiblement réduites par des changements de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers qui sont annoncés l'année de leur entrée en vigueur. Dans le cas de la réforme fiscale, les provinces ont été consultées pendant l'élaboration des mesures de réforme et tenues au courant de ces dernières au cours de l'année précédant leur entrée en vigueur. Néanmoins, pour éliminer toute incertitude future à cet égard, les provinces ont été avisées aujourd'hui de modifications visant à clarifier la Loi sur les accords fiscaux.

AVANT-PROJET DE LOI
DISPOSITION GÉNÉRALE ANTI-ÉVITEMENT

Un avant-projet du nouvel article 245 de la loi, portant sur une nouvelle disposition générale anti-évitement, était annexé au livre blanc du 18 juin 1987 et était accompagné de notes explicatives détaillées.

Suite au processus de consultation, un certain nombre de changements ont été apportés à l'article 245 proposé. La nature de ces changements est exposée en détail au chapitre IV.

Un avant-projet révisé de l'article 245, incluant des modifications corrélatives apportées aux articles 152, 167 et 246 et accompagné d'une version révisée des notes explicatives, apparaît dans la présente annexe.

DISPOSITION GÉNÉRALE ANTI-ÉVITEMENT
NOTES EXPLICATIVES

Article 1
Disposition générale anti-évitement
LIR
245

Le nouvel article 245 de la loi est une disposition générale anti-évitement à large portée qui vise à prévenir les opérations ou mécanismes abusifs d'évitement fiscal, sans gêner pour autant les opérations commerciales ou familiales légitimes. La disposition proposée cherche donc à distinguer entre la planification fiscale légitime et l'évitement abusif de l'impôt, de manière à établir un équilibre raisonnable entre la protection de l'assiette fiscale et le besoin de certitude des contribuables dans la planification de leurs affaires.

Le nouvel article 245 remplace le paragraphe 245(1) actuel qui ne s'applique qu'aux opérations qui entraînent des déductions dans le calcul du revenu. Telle que rédigée, cette nouvelle disposition est destinée à s'appliquer à tous les types de stratagèmes d'évitement fiscal, y compris ceux auxquels le paragraphe 245(1) actuel s'applique déjà. Il s'agit d'une addition importante aux moyens dont Revenu Canada dispose pour contrecarrer les opérations abusives d'évitement fiscal.

Les opérations qui sont conformes à l'objet et à l'esprit d'autres dispositions de la loi lue dans son ensemble ne seront pas affectées par cette nouvelle disposition générale anti-évitement. Par exemple, une opération qui donne droit à un transfert en franchise d'impôt explicitement permis par une disposition de la loi et qui respecte non seulement la lettre de la disposition en question, mais l'esprit de l'ensemble de la loi ne sera pas assujettie à l'article 245 proposé. Celui-ci peut toutefois s'appliquer si l'opération fait partie d'une série d'opérations visant à éviter l'impôt et entraîne un abus de la disposition qui permet le transfert en franchise d'impôt. Ainsi, le contribuable qui, en vue de convertir un revenu provenant de la vente d'un bien en un gain en capital, transfère le bien à une société écran en échange d'actions qu'il vend par la suite y sera habituellement assujetti.

La disposition proposée s'applique en dernier ressort après les autres dispositions de la loi, y compris les mesures précises anti-évitement.

LIR
245(1)

Certaines des expressions utilisées à l'article 245 (opérations d'évitement) et au paragraphe 152(1.11) (montants déterminés par le ministre) sont définies au nouveau paragraphe 245(1).

De façon générale, est une opération d'évitement, pour l'application de l'article 245, celle dont découle un avantage fiscal, c'est-à-dire une réduction, un évitement ou un report d'impôt ou d'un autre montant payable en application de la loi ou une augmentation d'un remboursement d'impôt ou d'un autre montant en application de la loi. Les renvois aux autres montants payables en application de la loi et aux autres montants en application de la loi visent les intérêts, pénalités, remises de retenues à la source et autres montants qui ne constituent pas de l'impôt.

En cas d'opération d'évitement, le nouveau paragraphe 245(2) prévoit que les attributs fiscaux d'une personne doivent être déterminés de façon raisonnable dans les circonstances de sorte à supprimer l'avantage fiscal qui autrement découlerait de l'opération. L'expression «attribut fiscal» s'entend du revenu, revenu imposable ou revenu imposable gagné au Canada d'une personne, de l'impôt ou autre montant payable par cette personne ou d'un montant qui lui est remboursable, en application de la loi, ainsi que de tout montant, comme le prix de base rajusté d'un bien ou le capital versé au titre d'une action, nécessaire au calcul de ces revenus ou montants.

Par ailleurs, il est précisé qu'un mécanisme ou un événement est assimilé à une opération.

LIR
245(2)

Selon le nouveau paragraphe 245(2) de la loi, en cas d'opération d'évitement, les attributs fiscaux d'une personne, au sens du paragraphe 245(1), doivent être déterminés, de façon raisonnable dans les circonstances, pour que soit supprimé l'avantage fiscal qui découlerait de l'opération. À cette fin, le paragraphe 245(3) indique en quoi consiste une opération d'évitement, sous réserve de la règle énoncée au nouveau paragraphe 245(4).

En cas d'application du paragraphe 245(2), il revient à Revenu Canada de déterminer, de façon raisonnable dans les circonstances, les attributs fiscaux d'une personne. Le nouveau paragraphe 245(5) donne une liste non exhaustive des moyens à employer pour parvenir à cette fin. Dans un grand nombre de cas, la façon de procéder pour y

parvenir sera évidente ou sera prévue par la Loi de l'impôt sur le revenu. Toutefois, la méthode de la «détermination raisonnable» prévue au paragraphe 245(2) reconnaît qu'il est impossible de prévoir les conséquences fiscales de toutes les opérations d'évitement auxquelles la disposition pourrait s'appliquer.

LIR
245(3)

Le nouveau paragraphe 245(3) de la loi, sous réserve de la règle énoncée au paragraphe 245(4), indique en quoi consiste une opération d'évitement. Selon le paragraphe 245(2), en cas d'opération d'évitement, les attributs fiscaux d'une personne doivent être déterminés de façon raisonnable dans les circonstances, de sorte à supprimer l'avantage fiscal qui découlerait de l'opération.

Selon l'alinéa 245(3)a), une opération dont découlerait, sans l'article 245, directement ou indirectement, un avantage fiscal constitue une opération d'évitement, sauf s'il est raisonnable de considérer qu'elle est principalement effectuée pour des objets véritables -- l'obtention de l'avantage n'étant pas considéré comme un objet véritable. On renvoie ici à des objets véritables plutôt qu'à des objets commerciaux véritables, comme il avait été proposé initialement, parce que cette dernière expression pourrait être interprétée comme ne s'appliquant pas aux opérations qui ne sont pas effectuées dans le cadre d'activités commerciales proprement dites. La grande majorité des opérations commerciales et familiales et des opérations d'investissement ne seront pas visées par l'article 245 puisqu'elles auront des fins ou objectifs non fiscaux légitimes.

Dans le cas où une opération est effectuée à la fois pour des objets véritables et des objets d'évitement, il faut en déterminer l'objet principal. Cela entraînera vraisemblablement une évaluation des objets fiscaux et non fiscaux de l'opération. S'il est jugé, compte tenu des circonstances, qu'elle satisfait au critère des objets non fiscaux, elle ne sera pas considérée comme une opération d'évitement. Il en sera ainsi lorsque l'opération entraîne incidemment un avantage fiscal ou lorsque des considérations fiscales constituent un objet appréciable -- mais non l'objet principal -- de l'opération.

Habituellement, les opérations transitoires ne seront pas considérées comme étant effectuées principalement pour des objets véritables. Une telle opération pourrait comporter une émission d'actions qui sont immédiatement rachetées ou la création d'une entité, comme une corporation ou une société de personnes, suivie peu après de son élimination.

L'alinéa 245(3)b) tient compte du fait qu'une opération faisant partie d'une série d'opérations peut ne pas entraîner en soi un avantage fiscal. Par conséquent, lorsqu'un contribuable insère dans une série d'opérations une opération qu'il n'effectue pas principalement pour des objets véritables non fiscaux et que la série entraîne un avantage fiscal, celui-ci pourra être refusé en application du paragraphe 245(2). C'est pourquoi l'alinéa 245(3)b) porte expressément qu'une opération d'évitement comprend une opération qui fait partie d'une série d'opérations dont découlerait, sans l'article 245 proposé, directement ou indirectement, un avantage fiscal, sauf s'il est raisonnable de considérer que l'opération est principalement effectuée pour des objets véritables non fiscaux. À cette fin, le paragraphe 248(10) de la loi prévoit qu'une série d'opérations comprend les opérations ou événements liés qui ont été effectués en vue de réaliser la série.

Par conséquent, l'alinéa 245(3)b) prévoit que l'avantage fiscal qui découle d'une série d'opérations sera refusé à moins que chaque opération de la série soit effectuée pour des objets non fiscaux légitimes. Ainsi, pour ne pas être considérée comme une opération d'évitement au sens du paragraphe 245(3), chaque opération d'une série doit être effectuée principalement pour des objets véritables non fiscaux.

Le paragraphe 245(3) ne permet pas de «requalifier» une opération afin de déterminer s'il s'agit ou non d'une opération d'évitement. Autrement dit, il ne permet pas de considérer une opération comme une opération d'évitement parce qu'une autre opération qui aurait pu permettre d'obtenir un résultat équivalent se serait traduite par des impôts plus élevés. Il est admis que la planification fiscale, c'est-à-dire le fait d'organiser ses affaires de façon à payer le moins d'impôt possible, est une pratique légitime et acceptée par le droit fiscal canadien. En effet, le contribuable qui choisit d'effectuer une opération qui minimise son obligation fiscale mais qui ne vise pas principalement à lui procurer un avantage fiscal ne devrait pas être assujetti à l'impôt comme s'il avait conclu des opérations qui auraient entraîné des impôts plus élevés.

LIR
245(4)

Le nouveau paragraphe 245(4) apporte une importante précision. En effet, l'article 245 ne s'applique pas à une opération d'évitement dont il est raisonnable de considérer qu'elle n'entraînerait pas d'abus direct ou indirect des dispositions de la loi lue dans son ensemble et ce, même si elle entraîne, directement ou indirectement, un avantage fiscal et est effectuée principalement pour des objets

fiscaux. Cette disposition est destinée à s'appliquer dans le cas où un contribuable établit qu'une opération effectuée principalement pour des objets fiscaux ne constitue pas pour autant un abus de la Loi de l'impôt sur le revenu.

On reconnaît ainsi que les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu ne doivent s'appliquer qu'aux opérations ayant une substance économique véritable et non pas à celles qui visent à éluder l'impôt par l'abus ou l'exploitation de la loi. On reconnaît, d'autre part, qu'un certain nombre de dispositions de la loi admettent ou encouragent la réalisation d'opérations qui peuvent sembler principalement fondées sur des considérations fiscales. Les réorganisations dites «papillon» en sont un bon exemple. L'intention n'est pas d'appliquer l'article 245 pour que soit refusé l'avantage fiscal qui découle de ces opérations tant qu'elles respectent l'objet et l'esprit des dispositions de la loi lue dans son ensemble. De même, l'intention n'est pas de faire en sorte que cet article neutralise l'effet des mesures incitatives prévues expressément par la loi.

Dans le cas où un contribuable effectue des opérations principalement en vue d'obtenir, par l'application de dispositions précises de la loi, un avantage fiscal qui n'a pas été prévu par celles-ci ni par la loi lue dans son ensemble, l'article 245 devrait s'appliquer et ce, même si les mots utilisés dans des dispositions précises de la loi semblent supporter le résultat anticipé. Le cas échéant, l'article 245 l'emportera donc sur d'autres dispositions de la loi, puisqu'autrement, l'objet de cette disposition et l'intention poursuivie lors de son introduction en seraient trahis.

Le paragraphe 245(4) s'inspire de la doctrine de l'abus de droit qui, dans certains systèmes juridiques, sert à contrecarrer les stratagèmes mis en oeuvre pour éluder l'application de la législation fiscale. Ce paragraphe a trait à un abus de la loi lue dans son ensemble et non pas seulement de certaines de ses dispositions. Par exemple, une opération structurée de façon à tirer profit des dispositions techniques de la loi mais qui irait à l'encontre de l'objet général de celles-ci serait considérée comme constituant un abus. De même, une opération peut constituer un abus par rapport à la loi lue dans son ensemble même dans le cas où on peut soutenir, par interprétation restrictive, qu'elle ne constitue pas un abus d'une disposition précise. Ainsi, si la loi est lue dans son ensemble, ses dispositions précises seront lues dans le contexte de ses autres dispositions, et en accord avec celles-ci, de façon à en arriver à un résultat qui soit compatible avec l'esprit de la loi.

L'application du nouvel article 245 doit être déterminée à la lumière des faits de l'espèce, compte tenu de l'esprit de la loi dans son ensemble. Par exemple, les règles d'attribution de la Loi de l'impôt sur le revenu visent à empêcher qu'un contribuable puisse fractionner son revenu en en attribuant une partie à son conjoint et à ses enfants mineurs. Un examen de l'ensemble de ces dispositions révèle que le fractionnement du revenu ne fait problème que dans le cas d'opérations mettant en cause les conjoints et les enfants de moins de 18 ans. Elles ne visent pas d'autres opérations, comme les dons faits à des enfants adultes. C'est ce que révèle un examen de l'ensemble de la loi, de ses dispositions pertinentes et des documents extrinsèques. Ainsi, un simple don fait par le père ou la mère à un enfant adulte ne sera pas visé par l'article 245 soit parce qu'il est fait principalement à des fins non fiscales, soit parce qu'il est raisonnable de considérer qu'il ne constitue pas un abus des dispositions de la loi. Si toutefois le don est fait pour permettre à l'enfant adulte d'acquérir un placement et, par une série d'opérations, d'en disposer et, par la suite, d'en transférer le produit, y compris le revenu en provenant, à son père ou à sa mère, l'article 245 devrait s'appliquer si l'opération a pour objet de réduire, d'éviter ou de différer l'impôt.

Un autre exemple serait les opérations de «gel successoral» dans lesquelles un contribuable transfère la hausse de valeur future de biens à ses enfants ou petits-enfants. Ces opérations ne seront pas habituellement considérées comme des opérations d'évitement auxquelles les nouvelles dispositions s'appliqueraient bien qu'elles puissent entraîner une réduction, un évitement ou un report appréciable de l'impôt. Outre le fait que bon nombre de ces opérations peuvent être effectuées principalement pour des objets non fiscaux, il est raisonnable de considérer que ces opérations n'entraînent pas d'abus des dispositions de la loi, étant donné l'esprit de la loi et les modifications aux règles d'attribution proposées dans l'avis de motion des voies et moyens déposé à la Chambre des communes en juin 1987 pour tenir compte des gels successoraux.

Un autre exemple est celui du transfert du revenu et des déductions au sein d'un groupe de corporations liées. Plusieurs dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu limitent le montant qu'un contribuable peut déduire au titre des pertes, déductions et crédits subis ou gagnés par des contribuables non liés, particulièrement les corporations. Les règles sur la limitation des pertes en cas de changement de contrôle d'une corporation, instituées le 15 janvier 1987, en sont un bon exemple. Ces règles ne s'appliquent de façon générale qu'aux montants déduits au titre des pertes, déductions et autres montants par des parties non liées, mais prévoient des exceptions expresses visant des opérations par lesquelles les pertes,

déductions ou crédits d'une corporation peuvent être déduites par des corporations canadiennes liées. De fait, la loi prise dans son ensemble, ainsi que l'objet et l'esprit déclarés des règles sur la limitation des pertes de corporations, permet manifestement ce type d'opérations entre corporations liées si les opérations ont par ailleurs plein effet sur le plan juridique et respectent la lettre et l'esprit de ces exceptions. Par conséquent, même si elles semblent reposer principalement sur des considérations fiscales, ces opérations ne tombent pas habituellement sous le coup de l'article 245 puisque d'ordinaire elles n'entraînent pas d'abus des dispositions de la loi.

Cependant, les opérations entre les corporations d'un groupe lié n'échapperont par nécessairement toutes à la disposition anti-évitement. Il pourrait y avoir des cas où l'article 245 s'appliquerait, notamment :

-- dans le cas où l'opération entraîne une double déduction;

-- dans le cas où l'opération est effectuée pour permettre à deux ou plusieurs corporations de se lier les unes aux autres afin d'échapper à l'application des règles sur la limitation des pertes;

-- dans le cas où l'opération constituerait autrement une utilisation abusive de ces mêmes règles.

LIR
245(5)

En cas d'application du paragraphe 245(2), Revenu Canada, Impôt doit déterminer les attributs fiscaux d'une personne de façon raisonnable dans les circonstances de sorte à supprimer l'avantage fiscal qui découlerait d'une opération. À cette fin, Revenu Canada, Impôt, en application du paragraphe 245(4), peut entre autres :

-- refuser tout ou partie d'une déduction dans le calcul du revenu, revenu imposable, revenu imposable gagné au Canada ou impôt payable;

-- attribuer tout ou partie d'une déduction, d'un revenu, d'une perte ou autre montant à une personne;

-- «requalifier» un paiement ou autre montant;

-- ne pas tenir compte des effets fiscaux résultant par ailleurs de l'application des autres dispositions de la loi.

Par exemple, les paiements prévus par une convention qui, légalement, constitue un bail peuvent être qualifiés de produit de disposition d'un bien si, compte tenu de la convention dans son ensemble, il est raisonnable de considérer que les effets fiscaux de l'opération sont ceux qui découleraient d'une vente.

Un autre exemple est celui où, en prévision d'une vente sans lien de dépendance, un bien est transféré en franchise d'impôt, en application d'une disposition de roulement de la loi, à une corporation liée dont les actions sont vendues par la suite. Dans ce cas, le nouveau paragraphe 245(2) pourrait s'appliquer si la vente à la corporation liée se révèle être une opération d'évitement. Il peut être alors indiqué de considérer que le contribuable a vendu le bien directement au dernier acheteur et de faire en sorte que Revenu Canada, Impôt, selon le paragraphe 245(2), approuve, par un avis donné en application du paragraphe 152(1.11), une augmentation du prix de base rajusté des actions de la corporation liée afin d'empêcher une double imposition du produit de disposition provenant de la vente -- au moment de la vente du bien et au moment où le contribuable dispose des actions. En pareil cas, Revenu Canada ne tiendrait pas compte de l'effet de la disposition de roulement afin d'admettre l'augmentation du prix de base.

Un contribuable a le droit de contester, par les voies normales de l'avis d'opposition et de l'appel, la détermination voulant qu'une opération soit une opération d'évitement ainsi que celle concernant les attributs fiscaux d'une personne.

LIR
245(6) à (9)

Lors de la détermination des attributs fiscaux d'une personne en application du nouveau paragraphe 245(2), Revenu Canada peut apporter des rajustements d'allégement. Le nouveau paragraphe 245(6) prévoit le mécanisme qui permet à une personne de demander un tel rajustement.

Selon le paragraphe 245(6), si le paragraphe 245(2) s'applique à une opération et si, en conséquence, une cotisation ou une nouvelle cotisation est établie à l'égard d'un contribuable ou si un avis concernant un montant déterminé en application du paragraphe 152(1.11) lui est envoyé, une autre personne a le droit de demander au ministre du Revenu national d'appliquer le paragraphe 245(2) à son cas en ce qui concerne la même opération.

Cette autre personne peut faire une telle demande dans les 90 jours suivant la mise à la poste d'un avis de cotisation ou de nouvelle cotisation au contribuable ou d'un avis concernant un montant

déterminé en application du paragraphe 152(1.11), selon le cas. Les modifications proposées à l'article 167 de la loi permettront à cette autre personne de demander à la Cour canadienne de l'impôt de prolonger, sous certaines conditions visées au paragraphe 167(5) actuel, le délai dans lequel cette demande doit être faite.

Le paragraphe 245(6) ne s'applique pas au contribuable qui a déjà fait l'objet d'une cotisation ou au titre duquel le ministre du Revenu national, en application de l'article 245, a déterminé un montant selon le paragraphe 152(1.11) puisque ce contribuable est en mesure de demander les rajustements voulus en se prévalant des mécanismes d'opposition et d'appel prévus par d'autres dispositions de la loi.

Le nouveau paragraphe 245(7) de la loi prévoit que le revenu, revenu imposable ou revenu imposable gagné au Canada d'une personne, l'impôt ou autre montant payable par cette personne ou un montant qui lui est remboursable, en application de la loi, ou encore un autre montant, en application de la loi, nécessaire au calcul de ceux-ci, ne peut être déterminé que par avis demandé en vertu du paragraphe 245(6). Ainsi, une personne ne pourra se prévaloir des dispositions du paragraphe 245(2) pour rajuster son revenu ou l'un des montants mentionnés ci-dessus, sans demander un ajustement conformément au paragraphe 245(6).

Le nouveau paragraphe 245(8) de la loi porte sur les pouvoirs que le ministre peut exercer à la réception d'une demande faite en application du paragraphe 245(6). Sur réception d'une telle demande, il doit, avec toute la diligence possible, après avoir examiné la demande, la rejeter ou l'accepter et établir en conséquence la cotisation ou la nouvelle cotisation ou envoyer un avis concernant un montant déterminé en application du paragraphe 152(1.11). En cas de rejet de la demande, le contribuable en sera avisé par courrier recommandé. Le paragraphe 245(8) permet au ministre d'établir une nouvelle cotisation même si le délai de trois ans prévu au paragraphe 152(4) est échu, mais seulement dans le cas où le contribuable a demandé la nouvelle cotisation; cela constitue par conséquent une mesure d'allégement.

Le nouveau paragraphe 245(9) prévoit que certaines dispositions de la partie I de la loi concernant les oppositions et appels s'appliquent en cas de rejet d'une demande faite en application du paragraphe 245(6).

LIR
245(10)

Selon le paragraphe 245(10) de la loi, les notes explicatives peuvent servir à l'interprétation de l'article 245. Elles seront publiées par le ministre des Finances dans la Gazette du Canada dès l'entrée en vigueur de cet article.

Par un renvoi direct à ces notes, on insiste sur le fait qu'elles peuvent aider à interpréter la disposition générale anti-évitement édictée par l'article 245. Étant donné qu'il peut être parfois difficile de trancher entre l'évitement fiscal abusif et les mesures légitimes de réduction de l'obligation fiscale, ces notes peuvent aider à délimiter le champ d'application et le contexte de l'article 245.

Le paragraphe 245(10) n'a pas pour objet de changer les règles fondamentales d'interprétation des lois ni, plus particulièrement, celles sur l'utilisation des documents extrinsèques. Il cherche plutôt, étant donné l'importance du changement d'orientation qu'il annonce, à souligner qu'il est permis d'avoir recours à ces documents.

Article 2
Détermination selon le paragraphe 245(2)
LIR
152

L'article 152 porte sur l'établissement des cotisations et la détermination des pertes par le ministre.

Le nouveau paragraphe 152(1.11) découle de l'instauration à l'article 245 d'une nouvelle disposition générale anti-évitement.

Ce paragraphe permet au ministre du Revenu national de déterminer certains montants, comme un rajustement au prix de base rajusté d'un bien et le capital versé au titre d'une action, par suite de l'application de la disposition générale anti-évitement apparaissant à l'article 245. En cas d'application du paragraphe 245(2) à une opération d'évitement, ces montants peuvent être déterminés, de façon raisonnable dans les circonstances, pour que soit supprimé l'avantage fiscal qui pourrait découler de l'opération. Parfois, ces montants n'influent sur le revenu, revenu imposable ou revenu imposable gagné au Canada d'une personne, ou sur l'impôt ou autre montant payable par cette personne ou encore sur un montant qui lui est remboursable que plusieurs années après l'opération d'évitement. En pareil cas, une cotisation ou une nouvelle cotisation ne pourrait être établie qu'un certain temps après l'opération.

Le ministre n'est tenu de faire une détermination selon le nouveau paragraphe 152(1.11) que si demande lui en est faite conformément au paragraphe 245(6) proposé. À défaut d'une telle demande, le ministre peut choisir d'attendre jusqu'à ce qu'il puisse établir une cotisation à l'égard de la personne pour déterminer les attributs fiscaux de celle-ci en application du paragraphe 245(2). Par exemple, si une opération d'évitement entraîne une augmentation injustifiée du coût en capital d'un bien amortissable, le ministre peut déterminer, en application du nouveau paragraphe 152(1.11), la fraction non amortie du coût en capital de la catégorie dont le bien fait partie ou, si le contribuable ne demande pas une telle détermination, attendre que celui-ci demande la déduction pour amortissement sur le bien et établir une cotisation pour que soit alors refusé tout ou partie de la déduction.

Une fois un montant déterminé selon le paragraphe 152(1.11), le ministre doit envoyer à l'intéressé, avec toute la diligence possible, un avis indiquant le montant ainsi déterminé.

Le nouveau paragraphe 152(1.12) de la loi empêche qu'un montant soit déterminé en application du paragraphe 152(1.11) lorsque ce montant affecte uniquement le calcul du revenu, revenu imposable ou revenu imposable gagné au Canada d'une personne, ou l'impôt ou autre montant payable par cette personne, ou encore un montant qui lui est remboursable, au titre d'années d'imposition antérieures. En fait, cette disposition fait en sorte qu'une détermination ne puisse être faite, en application du paragraphe 152(1.11), à l'égard d'un contribuable qui a déjà fait l'objet d'une cotisation ou qui pourrait faire l'objet d'une cotisation, par application du paragraphe 245(2), concernant une opération donnée.

Les modifications apportées aux paragraphes 152(1.2) et (1.3) de la loi découlent de l'instauration du paragraphe 152(1.11). Une fois le paragraphe 152(1.2) modifié, certaines dispositions de la partie I de la loi sur les oppositions et appels s'appliqueront à un montant déterminé conformément au paragraphe 152(1.11). La modification apportée au paragraphe 152(1.3) fait en sorte qu'un montant déterminé selon le paragraphe 152(1.11) lie à la fois le contribuable et le ministre, sous réserve des droits d'appel du contribuable et du pouvoir du ministre de déterminer le montant de nouveau.

Article 3
Demande de prolongation de délai
LIR
167

L'article 167 de la loi porte sur les demandes présentées à la Cour canadienne de l'impôt pour obtenir une ordonnance qui prolonge le délai dans lequel un avis d'opposition peut être signifié ou un appel interjeté.

Les modifications apportées à cet article découlent du nouveau mécanisme, prévu au paragraphe 245(6), qui permet aux contribuables de demander au ministre de déterminer certains montants suite à l'application de la nouvelle disposition générale anti-évitement prévue au nouveau paragraphe 245(2). Selon les modifications proposées aux paragraphes 167(1), (2) et (5), le délai dans lequel une demande peut être faite selon le paragraphe 245(5) peut être prolongé de la même manière et aux mêmes conditions que le délai de signification d'un avis d'opposition ou d'appel à la Cour canadienne de l'impôt.

Article 4
LIR
246

L'article 4 tient compte du fait que le paragraphe 245(1) actuel de la loi est remplacé par le nouvel article 245. Étant donné que les paragraphes 245(1.1), (2) et (3) de la loi ne concernent pas la nouvelle disposition générale anti-évitement, ils sont renumérotés et deviennent ainsi les paragraphes 246(1), (2) et (3).

AVANT-PROJET DE LOI
RÈGLE GÉNÉRALE ANTI-ÉVITEMENT

1.(1) Le paragraphe 245(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu est abrogé et remplacé par ce qui suit :

Définitions

«245.(1) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article et au paragraphe 152(1.11).

«avantage fiscal»
"tax benefit"

«avantage fiscal» Réduction, évitement ou report d'impôt ou d'un autre montant payable en application de la présente loi ou augmentation d'un remboursement d'impôt ou d'un autre montant en application de la présente loi.

«attribut fiscal»
"tax consequences"

«attribut fiscal» S'agissant des attributs fiscaux d'une personne, revenu, revenu imposable ou revenu imposable gagné au Canada de cette personne, impôt ou autre montant payable par cette personne, ou montant qui lui est remboursable, en application de la présente loi, ainsi que tout montant à prendre en compte pour calculer, en application de la présente loi, le revenu, le revenu imposable, le revenu imposable gagné au Canada de cette personne ou l'impôt ou l'autre montant payable par cette personne ou le montant qui lui est remboursable.

«opération»
"transaction"

«opération» Un mécanisme ou un événement est assimilé à une opération.

Disposition générale anti-évitement

(2) En cas d'opération d'évitement, les attributs fiscaux d'une personne doivent être déterminés de façon raisonnable dans les circonstances de sorte à supprimer l'avantage fiscal qui, sans le présent article, découlerait, directement ou indirectement, de cette opération.

Opération d'évitement

(3) L'opération d'évitement s'entend :

a) soit de l'opération dont, sans le présent article, découlerait, directement ou indirectement, un avantage fiscal, sauf s'il est raisonnable de considérer que l'opération est principalement effectuée pour des objets véritables -- l'obtention de l'avantage n'étant pas considéré comme un objet véritable;

b) soit de l'opération qui fait partie d'une série d'opérations dont, sans le présent article, découlerait, directement ou indirectement, un avantage fiscal, sauf s'il est raisonnable de considérer que l'opération est principalement effectuée pour des objets véritables -- l'obtention de l'avantage n'étant pas considéré comme un objet véritable.

Champ d'application précisé

(4) Il est entendu que l'opération dont il est raisonnable de considérer qu'elle n'entraînerait pas, sans le présent article, d'abus direct ou indirect des dispositions de la présente loi lue dans son ensemble n'est pas visée par le paragraphe (2).

Attributs fiscaux à déterminer

(5) Sans restreindre la généralité de ce qui précède, en vue de déterminer les attributs fiscaux d'une personne de façon raisonnable dans les circonstances de sorte à supprimer l'avantage fiscal qui, sans le présent article, découlerait, directement ou indirectement, d'une opération d'évitement :

a) toute déduction dans le calcul de tout ou partie du revenu, du revenu imposable, du revenu imposable gagné au Canada ou de l'impôt payable peut être en totalité ou en partie accordée ou refusée;

b) tout ou partie de cette déduction ainsi que tout ou partie d'un revenu, d'une perte ou d'un autre montant peuvent être attribués à une personne;

c) la nature d'un paiement ou d'un autre montant peut être qualifiée autrement;

d) les effets fiscaux qui résulteraient par ailleurs de l'application des autres dispositions de la présente lui peuvent ne pas être pris en compte.

Demande en vue de déterminer les attributs fiscaux

(6) Dans les 90 jours suivant la mise à la poste d'un avis de cotisation, de nouvelle cotisation ou de cotisation supplémentaire, envoyé à une personne, qui tient compte du paragraphe (2) en ce qui concerne une opération, ou d'un avis concernant un montant déterminé en application du paragraphe 152(1.11) envoyé à une personne en ce qui concerne une opération, toute autre personne que celle à laquelle un de ces avis a été envoyé a le droit de demander au ministre d'établir à son égard une cotisation, une nouvelle cotisation ou une cotisation supplémentaire en application du paragraphe (2) ou encore de déterminer un montant en application du paragraphe 152(1.11) en ce qui concerne la même opération.

Exception

(7) Nonobstant les autres dispositions de la présente loi, les attributs fiscaux d'une personne, par suite de l'application du présent article, ne peuvent être déterminés que par avis de cotisation, de nouvelle cotisation ou de cotisation supplémentaire ou que par avis d'un montant déterminé en application du paragraphe 152(1.11), en tenant compte du présent article.

Obligations du ministre

(8) Sur réception d'une demande présentée par une personne conformément au paragraphe (6), le ministre doit, dès que possible, après avoir examiné la demande,

a) par dérogation au paragraphe 152(4), établir une cotisation, une nouvelle cotisation ou une cotisation supplémentaire ou déterminer un montant en application du paragraphe 152(1.11), en se fondant sur la demande;

b) ou encore rejeter la demande, en en avisant la personne par courrier recommandé.

Dispositions applicables

(9) Les alinéas 56(1)l) et 60o) ainsi que les sections I et J, dans la mesure où ces dispositions portent sur une cotisation ou sur une nouvelle cotisation ou sur l'établissement d'une cotisation ou d'une nouvelle cotisation, s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, au rejet d'une demande présentée conformément au paragraphe (6) comme s'il s'agissait d'une cotisation.

Document préparatoires

(10) Les notes explicatives du présent article, que le ministre des Finances doit faire publier dans la Gazette du Canada dès l'entrée en vigueur du présent article, peuvent servir à son interprétation.»

2.(1) L'article 152 de la même loi est modifié par insertion, après le paragraphe (1.1), de ce qui suit :

Détermination selon le paragraphe 245(2)

«(1.11) Lorsque, par application du paragraphe 245(2), le ministre établit, à un moment, les attributs fiscaux d'une personne en ce qui concerne une opération, il doit, s'il est tenu de le faire par le paragraphe 245(8), ou peut, dans le cas contraire :

a) d'une part, déterminer tout montant à prendre en compte pour calculer, en application de la présente loi, le revenu, le revenu imposable ou le revenu imposable gagné au Canada de cette personne ou l'impôt ou un autre montant payable par cette personne ou un montant qui lui est remboursable;

b) d'autre part, envoyer à cette personne dès que possible un avis indiquant le montant ainsi déterminé.

Idem

(1.12) Le ministre ne peut déterminer un montant en application du paragraphe (1.11) en ce qui concerne une personne à un moment où ce montant n'est pris en compte que pour calculer, en application de la présente loi, le revenu, le revenu imposable, le revenu imposable gagné au Canada de cette personne, l'impôt ou un autre montant payable par cette personne ou un montant qui lui est remboursable, pour une année d'imposition se terminant avant ce moment.»

(2) Les paragraphes 152(1.2) et (1.3) de la même loi sont abrogés et remplacés par ce qui suit :

Dispositions applicables

«(1.2) Les alinéas 56(1)l) et 60o), la présente section et la section J, dans la mesure où ces dispositions portent sur une cotisation ou sur une nouvelle cotisation ou sur l'établissement d'une cotisation ou d'une nouvelle cotisation, s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, aux montants déterminés ou déterminés de nouveau en application de la présente section, sauf que les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas aux montants déterminés en application des paragraphes (1.1) et (1.11), étant entendu que le montant d'une perte autre qu'une perte en capital, d'une perte en capital nette, d'une perte agricole restreinte, d'une perte agricole ou d'une perte comme commanditaire ou assimilé subie par un contribuable pour une année d'imposition ne peut être initialement déterminé par le ministre qu'à la demande du contribuable.

Ministre lié

(1.3) Il est entendu que lorsque le ministre détermine le montant d'une perte autre qu'une perte en capital, d'une perte en capital nette, d'une perte agricole restreinte, d'une perte agricole ou d'une perte comme commanditaire ou assimilé subie par un contribuable ou détermine un montant en application du paragraphe (1.11) en ce qui concerne un contribuable, le montant ainsi déterminé lie à la fois le ministre et le contribuable en vue du calcul, pour une autre année d'imposition, du revenu, du revenu imposable ou du revenu imposable gagné au Canada du contribuable ou de l'impôt ou d'un autre montant payable par le contribuable ou d'un montant qui lui est remboursable, sous réserve des droits d'opposition et d'appel du contribuable à l'égard du montant déterminé et sous réserve de tout montant déterminé de nouveau par le ministre.»

3.(1) Les paragraphes 167(1) et (2) de la même loi sont abrogés et remplacés par ce qui suit :

Demande de prolongation de délai à la Cour canadienne de l'impôt

«167.(1) Lorsqu'aucune opposition à une cotisation en application de l'article 165, aucun appel à la Cour canadienne de l'impôt en application de l'article 169 ou aucune demande en application du paragraphe 245(6) n'a été fait dans le délai imparti par ces dispositions, une demande peut être présentée à

la Cour canadienne de l'impôt en vue d'obtenir une ordonnance qui prolonge le délai dans lequel l'avis d'opposition peut être signifié, l'appel interjeté ou la demande visée au paragraphe 245(6) faite. Si, à son avis, les circonstances du cas font qu'il serait juste et équitable de rendre cette ordonnance, la Cour canadienne de l'impôt peut la rendre aux conditions qu'elle estime justes.

Demande motivée

(2) La demande mentionnée au paragraphe (1) doit indiquer les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible de signifier l'avis d'opposition, d'interjeter appel à la Cour canadienne de l'impôt ou de faire la demande visée au paragraphe 245(6), selon le cas, dans le délai par ailleurs imparti par la présente loi.»

(2) Le paragraphe 167(5) de la même loi est abrogé et remplacé par ce qui suit :

Conditions pour rendre l'ordonnance

«(5) Une ordonnance ne peut être rendue en application du paragraphe (1) ou (4) que si les conditions suivantes sont réunies :

a) la demande de prolongation de délai pour faire opposition, pour interjeter appel ou pour faire la demande visée au paragraphe 245(6) doit être faite dans l'année qui suit l'expiration du délai par ailleurs imparti par la présente loi;

b) la Cour canadienne de l'impôt ou la Cour fédérale, selon le cas, n'a pas déjà rendu une ordonnance qui a prolongé le délai pour faire opposition, pour interjeter appel ou pour faire la demande visée au paragraphe 245(6);

c) la Cour canadienne de l'impôt ou la Cour fédérale, selon le cas, est convaincue de ce qui suit :

(i) sans les circonstances mentionnées au paragraphe (1) ou (4), une opposition aurait été faite, un appel interjeté ou une demande visée au paragraphe 245(6) faite dans le délai par ailleurs imparti par la présente loi,

(ii) la demande a été présentée aussitôt que les circonstances l'ont permis,

(iii) il existe des motifs raisonnables de faire opposition à la cotisation, d'interjeter appel de celle-ci ou de faire la demande visée au paragraphe 245(6).»

4. Les paragraphes 245(1.1), (2) et (3) de la même loi deviennent les paragraphes 246(1), (2) et (3).